HAL
open science

Responsabilité des organisations internationales et droits fondamentaux. L'exemple de l'ONU dans le contexte de l'administration et de la gestion des camps de réfugiés et de déplacés internes par le HCR

Florian Aumond

To cite this version:

Florian Aumond. Responsabilité des organisations internationales et droits fondamentaux. L'exemple de l'ONU dans le contexte de l'administration et de la gestion des camps de réfugiés et de déplacés internes par le HCR. Les responsabilités, pp.5-24, 2018. hal-03210942

HAL Id: hal-03210942

https://hal.science/hal-03210942v1

Submitted on 30 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Florian AUMOND
CECOJI-UP (EA 7353), Migrinter (UMR 7301)
Université de Poitiers

« RESPONSABILITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET DROITS FONDAMENTAUX. L'EXEMPLE DE L'ONU DANS LE CONTEXTE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA GESTION DES CAMPS DE RÉFUGIÉS ET DE DÉPLACÉS INTERNES PAR LE HCR»

Le temps de l'hégémonie de l'État, seul détenteur incontesté de la personnalité juridique internationale, n'est plus : le vingtième siècle a vu l'émergence et l'affirmation, à ses côtés, des organisations internationales (OI) et des individus. Et l'apparition conjointe de ces deux acteurs des relations internationales – sinon sujets du droit international – n'est pas fortuite. Les OI ont en effet contribué à promouvoir les individus au sein de l'ordre juridique international. Elles ont, en d'autres termes, joué un rôle d'importance dans la consécration des droits de l'homme au niveau international.

Ce, tout d'abord, par leur contribution à l'élaboration de normes ayant pour objet ces droits. Ces activités *normatives* se sont par la suite accompagnées de procédures de contrôle et de suivi visant à assurer l'effectivité des garanties énoncées. Dans ce premier mouvement, les OI demeurent cependant tiers à la relation entre l'État et les individus. Une nouvelle étape est franchie avec le développement d'activités *opérationnelles*, par lesquelles certaines OI entrent directement en contact avec les individus[1]. Dès lors, elles disposent d'un pouvoir sur ces derniers ; pouvoir qui pourra, certainement, être utilisé aux fins de les protéger – entre autres contre les atteintes susceptibles de provenir d'autres personnes ; mais pouvoir également susceptible de donner lieu à des abus. Dans ce contexte, la nature de la relation s'inverse : l'OI n'est plus gardienne des droits fondamentaux des individus, elle est ici l'auteur d'actes y portant préjudice[2]. C'est alors qu'émergent les questions concernant les garanties à même de prémunir contre de telles situations ; en d'autres termes, les éventuelles modalités d'engagement et de mise en œuvre de la responsabilité (internationale) des OI.

Ces interrogations sont surtout nées face à deux situations. Premièrement, lorsque des OI ont été amenées à administrer, en substitution d'un État en cours de constitution ou provisoirement défaillant, des territoires[3]. Elles ont, en second

1 P.-F. Laval, « Les activités opérationnelles, du conseil à l'administration internationale du territoire », *in* E. Lagrange et J.-M. Sorel (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, pp. 766-795.

2 G. Verdirame, *The UN and Human rights : Who Guards the Guardians ?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

3 Voy. notamment : I. Prezas, *L'administration de collectivités territoriales par les Nations Unies. Étude de la substitution de l'organisation internationale à l'État dans l'exercice des pouvoirs de gouvernement,* Paris, LGDJ, 2013 ; M. Beulay, « Les limitations portées aux actes des organisations internationales : le cas des

lieu, été suscitées dans le contexte d'opérations de maintien de la paix ou d'interventions militaires menées ou autorisées par des OI et ayant occasionné des préjudices à des particuliers[4]. L'une comme l'autre mettent effectivement en relation directe OI et individus, qui plus est, dans des contextes propices, du fait de leur nature (interventions) ou leur ampleur (administration), à ce que les intérêts des seconds se trouvent menacés. Ces deux hypothèses d'activités opérationnelles n'épuisent cependant pas les cas où la responsabilité internationale des OI est susceptible d'être recherchée. Il en va également ainsi lorsque le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) assure ou assume la gestion et l'administration de camps de réfugiés et de déplacés internes[5]. Or, contrairement aux deux précédentes, cette situation n'a jusqu'alors que peu retenu l'attention de la doctrine[6]. Elle mérite donc que l'on s'y attarde.

Initialement institué afin de faire face à l'afflux de personnes contraintes à quitter leurs pays de nationalité à l'occasion ou à la suite de la Seconde guerre mondiale[7], le HCR a depuis été constamment reconduit dans ses fonctions. Il constitue désormais l'organe clé au sein de l'Organisation universelle en ce qui concerne la protection internationale de toute personne fuyant les persécutions. À cette fin, son mandat n'a eu de cesse de s'élargir et de s'approfondir, notamment concernant la nature des activités exercées. D'abord modestes et assurées depuis le centre genevois de l'Agence[8], elles ont progressivement intégré un volet opérationnel, par l'exercice de compétences sur le terrain et en prise directe avec les personnes concernées. L'administration et la gestion par le HCR des *camps*, où nombre de celles-ci se trouvent regroupées, en est l'illustration la plus manifeste.

Ces camps sont des objets juridiques en tous points singuliers[9]. Ils le sont en

---

administrations internationales de territoires contrôlées par les Nations Unies et de leurs Hauts Représentants », *in Mesures de réparation et responsabilité à raison des actes des organisations internationales / Remedies and Responsibility for the Actions of International Organizations,* Académie de droit international de La Haye / Hague Academy of International Law, Boston / Leiden, Brill/Nijhoff, 2014, pp. 227-271 ; K. Ardault et al., « L'administration internationale du territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor Oriental », *RBDI*, 2006-1, pp. 300-383 ; P. Palchetti, « Les autorités provisoires de gouvernement (PISG) du Kosovo, EULEX et ONU : les principes d'attribution à l'épreuve », *RBDI*, 2013-1, vol. 46, pp. 45-56.

4 Voy. entre autres : R. Kolb et al., *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires,* Bruxelles, Bruylant, 2005 ; J.-M. Sorel, « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », *International Law Forum du droit international*, 2001, n° 3, pp. 127-138.

5 On rappellera que si les uns comme les autres peuvent fuir des persécutions, les réfugiés cherchent une protection en dehors de leur État d'origine quand les déplacés internes ne franchissent pas de frontière internationale.

6 Du moins, dans la doctrine francophone. La doctrine anglophone s'est, en revanche, davantage saisie de la question : R. Wilde, « *Quis Custodiet Ipsos Custodes ?* Why and How UNHCR Governance of 'Development' Refugee Camps Should Be Subject to International Human Rights Law *», Yale Human Rights and Development Journal,* 1998-1, pp. 107-128 ; N. Kinchin, « The Implied Human Rights Obligations of UNHCR », *International Journal of Refugee Law*, 2016, vol. 28, n° 2, pp. 251-275.

7 Il a été mis sur place à la faveur de la Résolution 428(V) du 14 décembre 1950 de l'Assemblée générale des NU. Cette résolution porte en Annexe son Statut.

8 Il s'agissait ici de mettre en place une « *sorte de grande agence de drainage de fonds* » (D. Alland, « Organisations internationales et réfugiés », *in* R.-J. Dupuy (dir.), *Manuel sur les organisations internationales/A Handbook in International Organizations*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1998, 2ème éd., p. 500).

9 Il n'existe aucune définition généralement admise des camps. Tout au plus peut-on renvoyer à celle proposée par le HCR dans sa *Politique sur les alternatives aux camps* (Doc. NU UNHCR/HCP/2014/9,

tant que le HCR pourra y déployer des compétences singulièrement étendues[10]. Ils le sont, encore, dans la mesure où ils constituent des espaces où un ordre social, politique voire juridique (et juridictionnel) singulier, parallèle à celui de l'État d'accueil, sera à même de se développer[11]. Pour autant, les camps ne constituent pas en droit des espaces extraterritoriaux, i.e. détachés d'un territoire au sens d'espace au sein duquel trouvent à s'exercer les compétences souveraines d'un État. En sorte que le camp continue en/par principe à relever de l'ordre juridique de celui qui l'accueille (État de refuge). Dans ce contexte, la pluralité d'ordres juridiques se combine à la multiplicité des acteurs intervenant (HCR, autres OI, État de refuge, ONG, entreprises privées, etc.) pour rendre d'autant plus complexes les questions de responsabilités. Car chacun pourra voir la sienne engagée, par surcroît, dans l'ordre juridique interne et/ou international, voire, dans l'ordre juridique propre d'une OI.

En l'occurrence, il s'agira essentiellement de considérer la responsabilité internationale de l'ONU à raison des comportements attribués au HCR, en tant que celui-ci en est un organe subsidiaire. Pour ce faire, appui sera pris sur le projet d'articles sur la responsabilité des OI (PAROI) adopté par la Commission du droit international (CDI) en 2011[12]. Ce qui suppose d'apporter une double précision. En premier lieu, il convient de rappeler que ce texte, dépourvu en tant qu'*instrumentum* de valeur juridique contraignante, énonce par ailleurs certains principes et règles qui procèdent davantage d'une logique de développement progressif que d'une codification du droit coutumier[13]. Si bien que l'on pourra parfois se situer aux confins du droit positif. La matière elle-même le postule car – et c'est la seconde précision – le PAROI concerne essentiellement les relations juridiques nouvelles, nées d'un fait internationalement illicite, entre l'OI, à qui ce fait est attribuable, et un autre sujet du droit international (État ou autre OI). Or, et en l'occurrence, on considérera l'hypothèse où sont affectés des individus. L'intérêt de se référer au Projet dans ce contexte ne s'en trouve cependant pas condamné. D'une part, si la Troisième partie relative au *Contenu* de la responsabilité couvre seulement des obligations qui « peuvent être dues à une autre organisation, à plusieurs organisations, à un État ou à un ensemble d'États, ou à la communauté internationale dans son ensemble » (art. 33 § 1), elles sont néanmoins « sans

juill. 2014) : « lieu intégré, planifié et géré ou […] implantation spontanée où les réfugiés sont hébergés et bénéficient d'une assistance et de services du Gouvernement et d'organisations humanitaires »).

10 Dans ce contexte, l'Office contribue à l'élaboration des règles composant la gouvernance des camps (Voy. F. Aumond et M.-C. Runavot, « L'organisation juridique externe des camps. Aspects de gouvernance publique », *in* L. Dubin, A.-L. Chaumette, M. Eudes et M. Beulay (dir.), *Les Camps et le Droit* (à paraître).

11 On en prend notamment la mesure en consultant les contributions rassemblées dans l'ouvrage dirigé par M. Agier : *Un monde de camps* (Paris, La découverte, 2016).

12 Le projet a été endossé par l'Assemblée générale des NU par la résolution 66/100 du 9 décembre 2011, où il apparaît en Annexe. Dans ce contexte, une « organisation internationale » « *s'entend de toute organisation instituée par un traité ou autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre* » (art. 2, a). Il a été avancé que le HCR était susceptible de répondre à cette définition, de sorte qu'il apparaîtrait comme une OI *dans le contexte de la responsabilité internationale* (M. Janmyr, *Protecting Civivilians in Refugee Camps. Unable and Unwilling States, UNHCR and International Responsibility*, Leiden / Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, pp. 230-234). Reste cependant à démontrer qu'il possède une personnalité juridique propre ce qui demeure discutable. Aussi bien le propos concernera-t-il la responsabilité de l'ONU, en tant qu'OI, par suite de faits internationalement illicites imputés au HCR, organe subsidiaire.

13 CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité internationale des organisations internationales et commentaires y relatifs », Doc. NU A/66/10, 2011, p. 5 (Ci-après : CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité internationale des organisations internationales et commentaires y relatifs »).

préjudice de tout droit que la responsabilité internationale d'une OI peut faire naître directement au profit de toute personne ou entité autre qu'un État ou une OI » (art. 33 § 2). Et il y a tout lieu de considérer que les règles détaillées dans le PAROI peuvent être transposées dans semblable circonstance. D'autre part, il est significatif qu'aucune disposition réservant le cas des relations entre les « sujets du droit international » (État et OI) n'apparaisse dans la Deuxième partie du Projet, concernant le fait internationalement illicite.

Dès lors, le PAROI peut utilement servir de guide afin d'examiner les questions soulevées en matière responsabilité internationale de l'ONU du fait d'atteintes aux droits fondamentaux des résidents des camps dont le HCR assure/assume l'administration. Il l'est, à tout le moins, en ce qui concerne l'identification du fait générateur, initiant l'engagement de la responsabilité (**I**). Les difficultés, réelles, rencontrées à ce sujet, seront moindres que celles auxquelles l'on fait face dès lors que l'on envisage les conséquences juridiques de cet engagement. Ce que révélera une étude des différents mécanismes de mise en œuvre – étude qui nous invitera à nous écarter du droit de la responsabilité internationale tel que codifié par le PAROI (**II**).

I. L'IDENTIFICATION DE FAITS GÉNÉRATEURS SUSCEPTIBLES D'ENGAGER LA RESPONSABILITÉ DE L'ONU DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION DES CAMPS DE RÉFUGIÉS ET DE DÉPLACÉS INTERNES PAR LE HCR

Depuis l'impulsion décisive et définitive de Roberto Ago, deuxième rapporteur du Projet d'articles sur la responsabilité des États pour fait internationalement illicite (PARE), la responsabilité internationale – de l'État comme de l'OI – est caractérisée par la seule identification d'un fait générateur. La question du dommage est reléguée au niveau de la mise en œuvre. Ce fait, nécessaire et a priori suffisant pour l'engagement de la responsabilité, suppose alors la combinaison de deux éléments : l'un, subjectif, renvoie à l'attribution d'un comportement, sinon de la responsabilité, à une OI (**A**) ; l'autre, objectif, renvoie à la violation d'une obligation internationale (**B**).

A. LES HYPOTHÈSES D'ATTRIBUTION DE COMPORTEMENTS OU DE RESPONSABILITÉ

En principe, la responsabilité de l'OI sera engagée lorsqu'un comportement pourra lui être attribué. Il convient pour ce faire d'établir le lien entre la personne qui se voit imputer le comportement et l'OI, à qui il sera attribué. Le PAROI ménage cependant la possibilité de détacher attribution du comportement et attribution de la responsabilité, admettant que soit engagée la seconde sans que ne soit établie la première[14]. Ces deux hypothèses peuvent être envisagées dans le cadre des activités opérationnelles assurées ou assumées par le HCR dans les camps de réfugiés et de déplacés internes (**1**) (**2**). Dans l'un et l'autre cas, il s'agira d'imputer à l'Office des comportements qui seront, de ce fait, attribués à l'ONU.

1. Attribution du comportement de l'un des agents du HCR

L'attribution d'un comportement à l'OI peut, en premier lieu, découler du lien *organique* établi entre un agent ou un organe à l'origine d'un comporte-

14 On use ici de cette distinction tout en relevant qu'elle n'est pas clairement établie. On a ici une illustration du caractère pour le moins flottant du vocabulaire en droit de la responsabilité internationale, qu'entretiennent les deux projets d'articles de la CDI.

ment et cette OI. Un tel lien est défini souplement dans le PAROI[15], puisqu'il est constitué dans toutes les situations où une personne, physique ou morale, *agit* au nom de l'organisation[16]. Cela ne soulève en principe guère de difficulté lorsque cette situation est prévue et organisée par l'acte constitutif de l'organisation considérée. Il est ainsi clair que le comportement d'un *organe,* principal comme subsidiaire, de l'ONU sera susceptible d'être attribué à cette dernière. En l'occurrence, l'on rappellera que le HCR, institué par l'Assemblée générale, en constitue de ce fait un organe subsidiaire ; par suite, ses actions ou omissions, dans le cadre de ses activités normatives comme opérationnelles, seront en principe attribuées à l'Organisation universelle.

De même que pour les organes statutaires, la situation des *agents* statutaires, soit des fonctionnaires internationaux recrutés par une OI pour le compte de laquelle ils vont exercer leurs activités, est relativement évidente. Le lien organique qui les rattache à la personne morale les employant emporte une présomption d'attribution de leur comportement à celle-ci. Et cette présomption s'avère du reste quasiment irréfragable[17] : d'une part, l'attribution se fera « quelle que soit la position officielle » de l'agent[18] ; d'autre part, elle interviendra y compris en cas de comportement *ultra vires*, i.e. dans l'hypothèse où l'agent aurait outrepassé sa compétence ou aurait contrevenu aux instructions[19]. Il suffit en effet qu'il ait agi « en qualité officielle et dans le cadre des fonctions générales de l'organisation »[20]. Les brimades voire les coups assénés à des réfugiés par des fonctionnaires du HCR seront dès lors sans difficulté imputés à l'Office, par suite, attribués à l'ONU. Qu'importe ici que ces pratiques ne soient pas prescrites par l'Office (!) et entrent en contradiction avec les engagements pris individuellement, au moment de sa prise de fonction, par chaque fonctionnaire du HCR[21].

Le rejet des comportements *ultra vires* s'applique à tout agent de l'organisation, par delà les seuls agents statutaires et permanents. Sont également, et en premier lieu, concernés les *collaborateurs occasionnels*, recrutés par contrat pour répondre à un besoin spécifique. Ainsi des experts en mission, intervenant bénévolement ou moyennant rémunération auprès de l'organisation afin de lui faire bénéficier de leurs compétences dans un domaine particulier. La qualité d'agent, au sens de l'article 6 du PAROI, de ces experts n'est pas contestable. Ils apparaissent d'ailleurs expressément au titre des membres du « personnel du HCR » dans l'« Accord type » que doit conclure le HCR et un État hôte, dans le cadre du déploiement des activités du premier sur le territoire du second[22]. Dans

15 Les notions d'agent et d'organes ne sont par ailleurs pas clairement distinguées : P. Jacob, « Les définitions des notions d''organe' et d''agent' retenues par la CDI sont-elles opérationnelles ? », *RBDI*, 2013-1, vol. 46, pp. 17-44.

16 PAROI, art. 2, d. Le PAROI reprend ici une conception prévalant depuis l'avis consultatif de la CIJ relatif à la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (*CIJ*, *Rec.* 1949, p. 177).

17 I. Moulier et B. Taxil, « L'engagement de la responsabilité de l'organisation internationale », *in* E. Lagrange et J.-M. Sorel (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, *op. cit.*, p. 1018.

18 PAROI, art. 6.

19 PAROI, art. 8.

20 *Idem.*

21 Il doit en effet à cette occasion signer un code de bonne conduite qu'il s'engage à respecter. Ce code définit un ensemble de principes à respecter, parmi lesquels l'on trouve sans surprise l'interdiction de porter atteinte à l'intégrité physique et mentale des personnes relevant du mandat du HCR, ainsi qu'un ensemble de prescriptions concernant l'exploitation et les violences sexuelles.

22 HCR, « Accord type de coopération entre le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

cet Accord, ils partagent cette qualité avec le Délégué du HCR et les autres fonctionnaires internationaux, ainsi qu'avec les « personnes fournissant des services pour le compte du HCR » (art. 1er, I).

L'Accord type définit cette dernière catégorie comme l'ensemble des « personnes physiques et morales et leurs employés, autres que les nationaux du pays hôte, dont le HCR s'est assuré les services pour exécuter ses programmes ou aider à leur exécution ». Définition singulièrement large, mais qui ne fait que renvoyer à celle prévalant en droit de la responsabilité où, on l'a indiqué, l'agent est une personne par qui l'organisation agit[23]. Il s'ensuit que peuvent être inclus les agents qui, relevant d'un État ou d'une autre OI, sont détachés à titre exclusif à la première organisation. Rompant avec leur État/organisation d'origine, ces membres seront d'ailleurs le temps de ce détachement des agents de l'organisation d'accueil au sens de l'article 6 du PAROI[24].

En cela ils se différencient de ceux dont la situation est réglée par l'article 7 du PAROI. En l'occurrence, la mise à disposition de l'agent/organe d'un État ou d'une OI auprès d'une (autre) OI est ponctuelle. Il continue en effet à exercer en parallèle ses activités pour le compte de son organisme d'origine dont il demeure, de ce fait, en principe agent/organe. L'article 7 admet cependant que son comportement puisse être attribué à l'OI d'accueil « pour autant qu'elle exerce un contrôle effectif » sur ce comportement. Car alors, l'agent/organe sera considéré comme exerçant ses fonctions pour le compte de cette OI, établissant un lien fonctionnel se substituant au lien organique, ici absent. Auquel cas l'auteur du fait sera provisoirement assimilé à un agent de l'OI d'accueil[25].

La mise à disposition suppose qu'elle intervienne dans un domaine relevant de la compétence de l'organisation qui en bénéficie. Dans le contexte des camps, la question peut se poser pour les forces de sécurité, financées, équipées et formées par le HCR afin de garantir le maintien de l'ordre et de la sécurité[26]. D'un côté, l'Office contribue à l'exercice de leurs activités, sur lesquelles il pourra exercer, qui plus est, un certain contrôle[27]. De l'autre, et on l'a indiqué plus haut, cette compétence incombe au premier chef à l'État de refuge, ce qui semble s'opposer à considérer que ces agents de police soient mis à la disposition du HCR au sens de l'article 7 PAROI. Leur maintien auprès de leur corps d'origine s'oppose également à les faire relever de l'article 6. Ils demeurent donc des

et le Gouvernement de pays X », 2009, Rev.SM24/10/01 ; disponible à l'adresse suivante : http://www.refworld.org/docid/43e0e0fc4.html.

23 On peut d'ailleurs considérer que la réserve concernant les « nationaux » est liée au contexte de l'Accord, qui détaille essentiellement, pour ce qui est du « personnel du HCR », les règles relatives à leur immunité. Sous ce rapport, il est clair que les ressortissants de l'État se situent dans une situation singulière.

24 CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité internationale des organisations internationales et commentaires y relatifs », *op. cit.,* p. 21.

25 L'illustration la plus couramment retenue concerne la mise à disposition des contingents nationaux auprès de l'ONU, dans le contexte des opérations de maintien de la paix.

26 L'exemple ici le plus fameux est le « Tanzania security package » mis en place dans un Memorandum of Understanding (MoU) (1998) conclu entre le HCR et le Gouvernement tanzanien et prévoyant la prise en charge par le premier de forces de police déployées dans et autour de camps situés à l'ouest de l'État hôte (voy. : J. Crisp, « Lessons Learned from the Implementation of the Tanzania Security Package », Doc. NU EPAU/2001/05, mai 2001). Ces forces se concentrent cependant sur le maintien du caractère civil et humanitaire du camp.

27 La mise en œuvre du « security package » en Tanzanie illustre l'ambiguïté de la situation, la possibilité du HCR de récuser des agents de police ne s'étant pas comportés de manière « professionnelle » étant perçue comme un contrôle excessif de la part des autorités nationales (J. Crisp, *op. cit.*, p. 5).

agents extérieurs au HCR. Cette seule circonstance n'exclut cependant pas toute possibilité de voir engager la responsabilité de l'ONU en raison de leur comportement.

2. Attribution de la responsabilité à raison du comportement d'un organe ou d'un agent tiers

L'essentiel des relations entre le HCR et les acteurs intervenant à ses côtés dans les camps de réfugiés et de déplacés internes s'effectue par le truchement de partenariats, institutionnels (État, OI) ou non (ONG, entreprises privées)[28]. Le partenariat opérationnel est passé avec « une organisation ou [une] agence avec laquelle le HCR collabore pour fournir une protection ou une assistance [aux personnes relevant de son mandat] », étant précisé que l'Office ne « fournit pas de fonds à cette agence [sic] pour la mise en œuvre des activités de sa part ». En cela, il se différencie du partenariat d'exécution, par lequel une organisation ou une agence se voit « délégu[er] la responsabilité de mettre en œuvre l'assistance » par le HCR, ce dernier lui « fourni[ssant] des fonds à cette fin par le biais d'un Accord de sous-projet standard ». Le terme de délégation ici utilisé peut prêter à confusion, pouvant laisser entendre que l'Office confierait à des tiers l'exercice d'activités relevant de son mandat. Or, tel n'est pas le cas pour la grande majorité. Ces partenariats participent bien plutôt du rôle de coordination et de gestion du HCR (Statut, art. 10), pour des activités qu'il ne lui revient a priori pas d'assurer lui-même (gestion et distribution de l'eau, santé, éducation, formation professionnelle, etc.). Ce ne sont, en d'autres termes, pas des activités mises en œuvre par l'Office, *via* ses agents, mais elles le sont par des tiers.

En outre, le HCR n'exerce en principe pas de contrôle sur ces derniers. L'absence de lien organique n'est pas compensée par un hypothétique lien fonctionnel. C'est d'ailleurs ce que suggère le modèle d'Accord de sous-projets que présente le « Manuel de gestion pour les opérations des partenaires du HCR », dont l'article 6.13.2 indique que le personnel du partenaire d'exécution (ONG ou département gouvernemental) « ne sera pas considérée [sic], *en toutes circonstances*, comme étant membre du personnel du HCR ou ayant un lien contractuel avec l'Office » (italiques ajoutés). L'insertion de la précision « en toutes circonstances » est très explicite de la volonté d'exclure toute dérogation au refus de considérer ces membres comme des organes/agents de l'Office. Le lien avec la question de la responsabilité de l'ONU se trouve du reste confirmé à l'article 4.03.2, lequel la rejette pour toute plainte déposée par des tiers à l'occasion de la mise en œuvre d'un sous-projet, comme pour tous actes ou omissions imputables à l'un des co-contractants du HCR, ONG ou département gouvernemental.

Ce refus d'attribuer le comportement de son/ses partenaires au HCR n'est cependant pas exclusif de l'engagement de la responsabilité de l'Organisation dont elle est un organe subsidiaire. Le PAROI admet en effet une manière de responsabilité pour autrui, lorsqu'un fait internationalement illicite, quoique attribué à un État ou à une OI donné(e), a été commis à la suite de directives et sous le contrôle d'une autre OI en ayant, par surcroît, une pleine connaissance[29]. Cette situation se révèle cependant malaisée à caractériser et l'on peine à voir comment elle pourrait trouver à s'appliquer dans la situation des camps. Surtout, n'est ici évoquée que l'engagement de la responsabilité d'une

28 HCR, « Partenariat : Un manuel de gestion des opérations pour les partenaires du HCR », mars 2004.

29 PAROI, art. 15.

OI à raison d'un fait attribuable à un « sujet du droit international » (État, OI). Il a certes été envisagé, notamment pour le HCR, que puisse être reconnue la responsabilité internationale d'une OI (ici, *via* l'un de ses organes) pour des faits dont les auteurs seraient des personnes privées (ONG ou entreprises), dès lors que ces dernières auraient agi pour le compte et/ou sous le contrôle de l'OI (*via* l'un de ses organes) prétendument responsable[30]. Mais un tel mécanisme, consacré spécifiquement pour la responsabilité des États, ne l'a en revanche pas été en ce qui concerne les OI. Si bien que l'exclusion évoquée par le Manuel de gestion peut passer pour refléter l'état du droit positif.

On pointe ici, au vrai, une lacune relevée dès 2004 par l'*International Law Association* (ILA) dans un texte concernant *l'accountability* des OI[31]. La présence de cette remarque dans un texte portant sur *l'accountability* l'inscrit dans le contexte plus large des limites du cadre, classique, de la *responsabilité* internationale et de la nécessité d'élargir la perspective vers de nouvelles formes. Et c'est bien l'ensemble de la matière qu'il s'agit de revisiter, tant en ce qui concerne les principes régissant l'engagement préalable de la responsabilité internationale (fait générateur) que ceux qui encadrent les conséquences juridiques de cet engagement. Pour ce qui est des premiers, il s'agit notamment d'interroger les obligations internationales dont la violation pourra faire naître une responsabilité.

B. L'IDENTIFICATION DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE VIOLÉES

Le développement des activités opérationnelles des OI a eu pour conséquence, on l'a dit, de multiplier les hypothèses d'atteintes aux intérêts des particuliers. Reste cependant à déterminer si, et le cas échéant dans quelle mesure, elles emportent violation par l'organisation d'une obligation juridique. Interrogation de prime abord surprenante, tant il peut paraître évident que des organisations dont le mandat serait précisément la défense des droits de l'homme (au sens large) soient elles-mêmes soumises au respect de ces droits[32]. Elle n'est pourtant pas dénuée d'intérêt et a pu donner lieu à des approches divergentes[33]. Elles concernent à la fois le *fondement* et la *nature* des obligations des OI. Pour ce qui est du HCR, et de l'ONU, il ressort qu'elles sont essentiellement coutumières (**1**) et portent principalement sur le respect des droits des personnes relevant de son mandat (**2**).

1. Des obligations essentiellement coutumières

En tant qu'organe subsidiaire au sein de l'ONU, le HCR est soumis aux obligations générales de l'Organisation. La réserve qu'elles doivent, à cette fin, entrer dans ses fonctions ne soulève ici aucune difficulté en ce qui concerne les droits de l'homme, eu égard précisément au rôle de protection des réfugiés imparti au HCR. Par conséquent, si l'on parvient à démontrer que l'ONU doit

30 M. Janmyr, *op. cit.*, p. 334.

31 ILA. « Accountability of international organisations », *Report of the Seventy-First Conference held in Berlin*, 16-21 August 2004, London, 2004, pp. 164-234.

32 On ne considère ici que la responsabilité *internationale* de l'organisation, non la responsabilité *interne* qu'elle pourrait (avec l'importante réserve de son immunité) engager. Ne sera donc pas ici étudiée l'hypothèse de la violation d'une obligation du droit interne de l'État de refuge, que l'organisation doit en principe respecter, mais seulement d'une obligation internationale.

33 F. Megret & F. Hoffmann, « The UN as a Human Rights Violator ? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities », *Human Rights Quaterly*, 2003, vol. 25, pp. 314 et ss.

respecter, protéger et garantir les droits de l'homme, il devra en aller de même pour le HCR[34] - étant entendu que rien ne s'oppose à ce que celui-ci soit en outre soumis en tant qu'institution à d'autres règles.

Il convient donc, en premier lieu, de rechercher le fondement de la soumission de l'ONU/HCR aux normes relatives aux droits de l'homme, dont le non-respect pourrait constituer la violation d'une obligation internationale. À cet égard, l'article 10 du PAROI pose qu'une telle violation est caractérisée « lorsqu'un fait de l'organisation n'est pas conforme à ce qui est requis d'elle en vertu de cette obligation, quelle qu'en soit l'origine ». Selon les commentaires accompagnant le Projet, peuvent être concernées tant les obligations « établies par une règle coutumière de droit international, par un traité, ou par un principe général de droit applicable dans l'ordre juridique international » que celles découlant des « règles de l'organisation »[35].

En ce qui le concerne, le droit international des droits de l'homme est essentiellement d'origine *conventionnelle*[36]*.* Il provient principalement d'une série de traités, multilatéraux, généraux ou venant consacrer des droits spécifiques ou au profit de catégories particulières. Or, tous ces textes ne sont ouverts à la ratification ou à l'adhésion que des seuls États, à l'exclusion donc des OI. Ils ne peuvent de ce fait être la source d'obligations pour ces dernières. Un autre fondement conventionnel pourrait alors être recherché au niveau d'accords ne portant pas précisément sur ces droits, mais qui en feraient malgré tout mention. La recherche s'avère cependant ici également infructueuse. Déjà, l'on ne trouve trace de tels engagements conclus, généralement, par l'ONU. En outre, et si l'on considère la situation spécifique des camps, l'analyse des accords de coopération conclus entre l'État de refuge et l'ONU se révèle particulièrement décevante : développant essentiellement les règles relatives à l'immunité (*cf. infra),* ils demeurent très lacunaires sur les activités du HCR et ne font, en tout cas, aucunement référence aux obligations lui incombant dans ce cadre[37].

Afin de pallier cette absence de fondement conventionnel direct*,* d'aucuns ont avancé, dans le contexte de l'administration internationale de territoires, d'autres fondements *indirects*. Deux principales théories ont alors été proposées : soumission de l'OI à l'ensemble des obligations dues par ses États membres (transitivité) ; subrogation de l'OI exerçant les pouvoirs des autorités nationales dans la mise en œuvre des obligations conventionnelles concédées par ces dernières (succession fonctionnelle). La consécration de l'une comme de l'autre dans le droit positif demeure cependant discutée[38]. Quand bien même, l'on peut douter que ces théories puissent *mutatis mutandis* s'appliquer au cas de l'administration des camps de réfugiés et de déplacés internes par le HCR.

Aussi bien doit-on considérer d'autres sources, extra-conventionnelles. À cet

34 N. Kinchin, *op. cit.*, p. 253.

35 CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires y relatifs », *op. cit.*, p. 33.

36 L. Hennebel et H. Tigroudja, *Traité de droit international des droits de l'homme,* Paris, Pedone, 2016, pp. 85 et ss.

37 M. Zieck, *UNHCR's Worldwide Presence in the Field : A Legal Analysis of UNHCR's Cooperation Agreements*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2006.

38 M. Forteau, « Le droit applicable en matière de droits de l'homme aux administrations territoriales gérées par des organisations internationales », *in La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2009, pp. 24-26.

égard, il est désormais généralement admis que l'ONU doit se conformer à un ensemble de règles coutumières relatives aux droits de l'homme[39]. Et il en va d'autant plus ainsi de ses organes en liens directs avec des individus qu'ils ont, par surcroît, pour mandat de protéger. Tel est indéniablement le cas du HCR[40]. Pour ce dernier, il est en outre possible de s'appuyer sur les « règles de l'organisation » évoquées à l'article 10 du PAROI. Non tant en ce qu'elles pourraient directement fonder des obligations internationales dont la violation est susceptible d'engager la responsabilité internationale de l'Organisation, mais bien plutôt comme éléments de sa pratique, inscrites à ce titre dans un processus coutumier achevé ou en cours[41]. C'est donc dans le droit international général coutumier que l'on trouvera l'essentiel des obligations internationales dues par le HCR aux réfugiés et déplacés internes résidant dans les camps. Ce qui pose nécessairement la question de leur identification.

2. Des obligations portant principalement sur le respect dû aux droits des réfugiés et déplacés internes

La codification permet de rendre visibles des obligations coutumières dont l'étendue et le contenu restent, à défaut, incertains. Cette mise à l'écrit manque en ce qui concerne les droits de l'homme que doivent respecter l'ONU et/ou le HCR. Il ne saurait être ici question de combler ce vide et de dresser un état des lieux des obligations coutumières en la matière. Tout au plus souhaite-t-on mettre en perspectives les problématiques ici soulevées en distinguant, classiquement, les trois catégories d'obligations qui peuvent être dues à des individus.

La première renvoie à l'hypothèse où une OI ne respecte pas, par son action, les droits de ces derniers ; en d'autres termes, où elle est à l'origine de la violation d'une obligation *négative*, de ne pas faire. Sur ce point, l'on s'accordera aisément sur le fait que doivent être observés certains des droits communément considérés comme les plus essentiels et dont la consécration coutumière semble assurée, y compris pour les OI : droit à la vie, prohibition de l'esclavage, interdiction de commettre des actes de torture ou autres traitements inhumains ou dégradants. De nombreuses « règles de l'organisation », élaborées tant au niveau des NU qu'au sein du HCR, soutiennent en outre la consécration coutumière d'un ensemble d'obligations dans le domaine de l'exploitation et des violences sexuelles. Pour ces droits comme pour d'autres, que le HCR doit respecter, il convient cependant de déterminer le régime.

Question d'autant plus redoutable dans des camps qui, précisément, se singularisent par « un degré de limitation des droits et des libertés des réfugiés »[42]. L'exemple ici le plus net concerne la restriction à la liberté d'aller et venir. En effet, les camps constituent fréquemment des espaces clos, parfois clôturés voire entourés de barbelés. Les résidents (encampés) se trouvent alors assignés dans ces lieux d'où il leur est souvent difficile, sinon impossible, de sortir. Cette limitation à la liberté d'aller et venir découle en principe d'une volonté de l'État de refuge de ne pas admettre que les réfugiés quittent les camps. Elle lui est donc

39 *Ibid*., pp. 14-18.

40 C. Bierthwirth, « The Role of the UNHCR in the Monitoring and the Implementation of Human Rights Standards for Refugees and Other Persons of Concern », *in* G. Alfredsson et al. (eds.), *International Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jacob Th. Möller,* Leiden, Martinus Nijhoff, 2009, pp. 342-343.

41 Il en va notamment ainsi des riches conclusions élaborées par le Comité exécutif du HCR.

42 HCR, « Politique du HCR sur les alternatives aux camps », Doc. NU UNHCR/HCP/2014/9, juill. 2014.

imputable. Pour autant, le HCR pourra passer pour endosser une telle situation en l'admettant, parfois même en prenant lui-même des mesures empêchant les individus de quitter le camp[43]. Pourrait-on alors considérer que le HCR viole ce faisant la liberté d'aller et venir[44] ? L'affirmer supposerait, d'abord, d'admettre que l'Office soit lié par une règle coutumière lui imposant de respecter cette liberté. Dans l'affirmative, il faudrait encore en préciser les contours et le régime et déterminer quelles atteintes à ce droit peuvent constituer la violation d'une obligation de l'Organisation. Des difficultés similaires se rencontreraient pour les autres libertés dont pourraient jouir les résidents des camps et auxquelles le HCR serait susceptible de porter atteinte par son action (liberté d'expression, de religion, de manifestation, etc.).

Aux côtés de cette première catégorie d'obligations, les deux autres renvoient à l'hypothèse où l'illicéité découle d'une abstention. Il pourra, en premier lieu, s'agir d'un défaut de *protection.* Celle-ci revêt une importance particulière dans le contexte des camps de réfugiés et de déplacés internes. Leur caractère exclusivement civil et humanitaire participe en effet de leur définition même[45]. Ils doivent donc être préservés de la présence de membres de forces armées et d'armes en leur sein, ce qui suppose de rigoureusement séparer les combattants et les civils. Cette responsabilité, qui participe de celle plus large de maintenir l'ordre et la sécurité dans ces espaces, revient au premier chef à l'État de refuge[46]. On peut cependant se demander si, assurément première et principale, cette responsabilité est au-delà exclusive ou si, comme cela est parfois suggéré, le HCR doit veiller *subsidiairement* à la sécurité des résidents dans les camps. À l'admettre, peut-on considérer que ces derniers possèdent un droit opposable à l'Office, de sorte qu'ils pourraient engager sa responsabilité internationale en cas d'atteinte à leur intégrité physique résultant d'un défaut de protection ? Et comment l'articuler alors avec la responsabilité principale de l'État de refuge ? La réponse à ces interrogations reste débattue[47].

Une même incertitude concerne, enfin, l'éventualité d'une obligation pour le HCR de *garantir* des conditions et un niveau de vie suffisants, par des missions assistance dans les domaines entre autres de l'hébergement, de la santé, de l'éducation, ou de la formation[48]. Déjà, l'on observe que les mesures adoptées en la matière se sont développées pour l'essentiel en dehors de tout cadre juridique : non prévues par le Statut du HCR, la Convention de Genève ou son Protocole, elles n'ont été consacrées dans aucun texte de droit positif. Certes, on pourrait considérer qu'elles relèvent des compétences implicites ou impliquées

43 Par exemple, en contrôlant les sorties.

44 G. Verdirame, *The UN and Human rights : Who Guards the Guardians ?*, *op. cit.*, pp. 281 et s.

45 HCR, Conclusion n° 72-1993, « La sécurité de la personne des réfugiés ».

46 Voy. en ce sens, not. : HCR, Conclusion n° 48-1987, « Attaques militaires et armées contre des camps et zones d'installation de réfugiés » ; Conclusion n° 94-2002, « Le caractère civil et humanitaire des camps » ; voy. également : Assemblée générale des NU, A/RES/71/172, 19 déc. 2016, § 26.

47 Dans l'ouvrage précité (*Protecting Civilians in Refugee Camps. Unable and Unwilling States, UNHCR and International Responsibility),* Maja Janmyr soutient que doivent être ici sériées deux hypothèses : si l'État n'est pas désireux (*unwilling*) d'assurer cette protection, tout en étant objectivement à même de le faire, il commettra par son abstention un *fait internationalement illicite* et l'ONU/HCR sera exonérée de toute responsabilité ; en revanche, la responsabilité de l'État ne pourra être engagée en cas d'incapacité (*unable)* objective de satisfaire à son obligation, auquel pourra donc être recherchée celle de l'Organisation.

48 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR's mandate in relation to assistance to refugees and other people of concern*, 3 June 2015, available at : http://www.refworld.org/docid/557050fa4.html [accessed 5 June 2017].

de l'Office, tant les missions de protection et d'assistance sont intriquées. Mais alors, il resterait (de nouveau) à démontrer que les personnes résidant dans les camps pourraient prétendre être titulaires de droits subjectifs opposables au HCR. Ce qui semble d'autant plus malaisé que, au-delà des difficultés déjà redoutables consistant à apprécier l'étendue de l'obligation due au titre de ces droits créance, l'on a ici à faire à un organisme tributaire de fonds qu'il ne lève pas lui-même, mais qui lui sont (discrétionnairement) accordés par les États[49].

Au total, il y a donc lieu de considérer les violations d'obligations *négatives*, de ne pas directement porter atteinte aux résidents des camps, comme les plus à mêmes de constituer un fait internationalement illicite[50]. S'il est par ailleurs attribué au HCR, il pourra générer la mise en cause de sa responsabilité internationale. Auquel cas, devront être déterminées les modalités de sa mise en œuvre.

II. LES OBSTACLES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ONU DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION DES CAMPS DE RÉFUGIÉS ET DE DÉPLACÉS INTERNES PAR LE HCR

Le PAROI reproduit l'ambiguïté terminologique du PARE en distinguant, dans deux parties distinctes, les règles relevant du *contenu* de la responsabilité et celles concernant la *mise en œuvre*. Tandis que les premières renverraient aux conséquences juridiques de l'engagement de la responsabilité (maintien du devoir d'exécuter l'obligation ; obligation de cessation et de non-répétition ; obligation de réparer), les secondes évoqueraient les questions ayant trait à l'invocabilité (titulaire, modalités). On se propose ici de regrouper, sous la même expression de mise en œuvre, ces deux dimensions. Auxquelles on ajoutera l'ensemble des règles, non codifiées dans les projets de la CDI, renvoyant aux mécanismes juridictionnels ou non de règlement des différends mobilisés dans ce contexte. Il sera alors possible de voir que les difficultés rencontrées par les mécanismes classiques (**A**) ne semblent que très imparfaitement surmontées par ceux institués au sein du HCR lui-même (**B**).

A. Les limites des mécanismes classiques de mise en œuvre de la responsabilité

La circonstance que le préjudice soit subi par des individus invite, en premier lieu, à rechercher la mise en œuvre de la responsabilité d'une OI dans l'ordre juridique interne. Cette modalité pourra cependant être entravée, principalement, par les immunités institutionnelles dont est susceptible de se prévaloir l'OI (**1**). Ce qui est d'autant plus à déplorer que le réfugié ou déplacé interne s'estimant lésé en raison d'un fait internationalement illicite attribué au HCR n'est pas en mesure d'activer les mécanismes non juridictionnels de garantie des droits de l'homme[51]. Seul donc un État (ou une organisation internationale) sera à même

49 Le HCR déplore à cet égard avec récurrence les manques de moyens dont il dispose, comme le relève par exemple l'Assemblée générale des NU dans la dernière résolution y relative (A/RES/71/172, 19 décembre 2016, § 31).

50 Elles permettent, en outre, d'éviter les délicates questions de l'articulation, qui se rencontrent surtout dans l'hypothèse d'une omission, entre les responsabilités de l'Organisation et celle de l'État de refuge.

51 En effet, les organes universels des droits de l'homme, non conventionnels (Commission puis Conseil des DH) ou conventionnels (Comité pour l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales, Comité des droits de l'homme, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Comité contre la torture, Comité des droits de l'enfant, Sous-Comi-

d'invoquer la responsabilité de l'Office dans l'ordre juridique international. La seule hypothèse ici valablement envisageable, le mécanisme de la protection diplomatique, fait cependant aussi face à un certain nombre d'obstacles (**2**).

1. Les obstacles à la mise en œuvre de la responsabilité dans l'ordre juridique interne

Le HCR exerce ses activités opérationnelles sur le territoire d'un État. Soumis par principe à son droit interne, il devrait par ailleurs relever de la compétence de ses juridictions. Lesquelles pourraient à ce titre avoir à connaître de recours visant à mettre en cause la responsabilité interne (en raison de la violation d'une obligation interne)[52] ou internationale (en raison de la violation d'une obligation internationale)[53] de l'Office. Concernant la seconde, la pratique est cependant particulièrement répandue parmi les OI, comme d'autres institutions internationales, de prévoir des immunités, de juridiction comme d'exécution, à leur profit et à celui de leurs agents. Tel est précisément le cas du HCR, par le truchement de clauses insérées dans les accords conclus avec les États hôtes. Ces immunités sont assurément problématiques, notamment à mesure que les institutions internationales (dont le HCR) multiplient les activités opérationnelles[54]. Car alors, elles empêchent les individus avec qui elles entrent en relation directe de contester les atteintes à leurs droits[55].

Cette considération a commandé un infléchissement du caractère absolu de ces immunités[56]. En premier lieu, certaines organisations consentent, de manière générale ou ponctuelle, à renoncer à celle à laquelle elles peuvent en principe prétendre[57]. Une telle clause générale s'observe ainsi dans l'Accord type précité entre le HCR et l'État hôte (art. XIV). Elle est cependant ici limitée à plusieurs égards. En tant tout d'abord qu'il ne s'agit que d'une faculté laissée

---

té pour la prévention de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture, Comité des travailleurs migrants, Comité des droits des personnes handicapées, Comité des disparitions forcées), ne peuvent être, le cas échéant, saisis que de réclamations portées contre des États.

52 A. Reinisch, « Accountability of International Organizations According to National Law », *Netherlands Yearbook of International Law*, 2005, pp. 119-167.

53 Sur l'ensemble de la question, voy. not. : V. Koutroulis, « Entre la non-interférence et le contrôle judiciaire : l'équilibrisme des juridictions nationales face aux actes des organisations internationales », *in Mesures de réparation et responsabilité à raison des actes des organisations internationales / Remedies and Responsibility for the Actions of International Organizations, op. cit.*, pp. 405-439.

54 E. de Brabandere, « Immunity of International Organizations in Post-conflict International Administrations », *International Organisations Law Review*, 2010, n° 1, pp. 79-119.

55 L'affaire des « Mères de Srebrenica » en est une parfaite illustration, dans laquelle avait été invoquée devant les juridictions néerlandaises la responsabilité de l'ONU en raison de son échec à prévenir la commission d'actes de génocide en Bosnie. L'immunité de l'Organisation sera cependant admise pour rejeter ces requêtes (T.M. de Boer, « Can the United Nations Be Sued for its Role in the Srebrenica Massacre ?», *Netherlands Yearbook of International Law*, 2013, vol. 60, pp. 121-130). En revanche, la responsabilité de l'État néerlandais sera reconnue (C. Beaucillon, « Responsabilité : O.N.U et/ou État membre ? Deux décisions de la cour suprême des Pays-Bas ; Note sous Cour suprême des Pays-Bas, 6 septembre 2013, *Nuhanovic* et Cour suprême des Pays-Bas, 6 septembre 2013, *Mustafic-Mujic* », *AFDI*, 2014, pp. 17-43).

56 T.H. Irmscher, « Immunities and the Right of Access to Court — Conflict and Convergence », *in Mesures de réparation et responsabilité à raison des actes des organisations internationales / Remedies and Responsibility for the Actions of International Organizations, op. cit.*, pp. 443-492.

57 M.A. Namountougou, « La renonciation des organisations internationales à leurs immunités », *in Mesures de réparation et responsabilité à raison des actes des organisations internationales / Remedies and Responsibility for the Actions of International Organizations, op. cit.*, pp. 493-524.

à l'appréciation discrétionnaire du Secrétaire général des NU. C'est à lui qu'il revient alors, en particulier, d'apprécier si elle porte préjudice aux intérêts de l'ONU et du HCR, auquel cas elle ne devrait être levée[58]. L'article XIV de l'Accord type ne règle, ensuite, que le cas de l'immunité dont jouissent les fonctionnaires du HCR, à l'exclusion donc de l'Office lui-même. La renonciation en ce qui le concerne est certes évoquée à l'article VIII de ce même Accord, mais elle n'est pas alors générale, puisque limitée à « un cas particulier », et ne concerne que l'immunité de juridiction. En toute hypothèse, il s'agit de nouveau d'une simple faculté, aucunement d'une obligation.

Les limites grevant cette première modalité d'infléchissement de la rigueur des immunités justifient que d'autres voies aient été étudiées. Les unes proposent d'emprunter à la distinction, prévalant pour les États, entre actes *jure imperi* (le principe de l'immunité est préservé) et actes *jure gestionis* (le principe de l'immunité est écarté)[59]. D'autres consistent à tirer les conséquences de la place grandissante prise par les droits de l'homme. Et d'évoquer un droit au juge (ou, au minimum, à un recours adéquat contre une décision) que méconnaît effectivement l'impossibilité d'engager la responsabilité d'une OI du fait de son immunité. Deux situations sont alors sériées, selon le sujet à qui incombe le respect de ce droit. Ce pourra être, en premier lieu, l'OI dont la responsabilité internationale est recherchée. On en revient cependant à la difficulté rencontrée plus haut, de reconnaître une norme de droit international général imposant, notamment aux OI, de respecter le droit subjectif des individus de pouvoir former un recours contre elles. Un tel droit est parfois adossé à l'interdiction du déni de justice, qui aurait acquis la valeur d'un principe général du droit international[60]. Il reviendrait alors au juge national d'évincer au cas par cas les immunités, en les mettant en balance avec le droit à un recours[61]. Ce biais est par ailleurs mobilisé afin d'éviter tout déni de justice en considérant – et tel est le second fondement – la responsabilité *de l'État*, non de l'OI. Il est dans ce contexte envisagé de se placer soit sur le terrain de la faute – l'État ayant transféré des compétences sans s'assurer de l'existence de voies de recours adéquates, méconnaissant dès lors le droit au juge[62] –, soit sur celui d'une responsabilité sans faute – du fait des traités ou d'une rupture d'égalité devant les charges publiques[63]. La pratique en la matière demeure cependant mal établie.

58 Cette précision exprime au passage clairement la volonté de rendre exceptionnelle une telle hypothèse.

59 E. Robert, « The Jurisdictionnal Immunities of International Organizations : the Balance between the Protection of the Organizations Interest and Individual Rights », *in Mélanges en l'honneur de Jean Salmon*, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 1445.

60 H. Ascensio, « Le règlement des différends liés à la violation par les organisations internationales des normes relatives aux droits de l'homme », *in La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, *op. cit*., p. 116.

61 J.-F. Flauss, « Immunités des organisations internationales et droit international des droits de l'homme », *in La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, *op. cit*., pp. 71-94.

62 Cette hypothèse est illustrée par les jurisprudences *Waite & Kennedy* et *Beer & Reagan* (18 février 1999), dans laquelle la CourEDH admet d'exercer un contrôle de l'immunité d'une OI invoquée devant le juge interne au regard des droits garantis par la ConvEDH (I. Pingel-Lenuzza, « Autonomie juridictionnelle et employeur privilégié : concilier les contraires », *RGDIP*, 2000-2, pp. 443-464. Voy également : N. Angelet et A. Weerts, « Les immunités des organisations internationales face à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme », *JDI*, 2007-1, pp. 3-26).

63 H. Ascensio, « Le règlement des différends liés à la violation par les organisations internationales des normes relatives aux droits de l'homme », *in La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, *op. cit*., p. 124.

En toute hypothèse, et quels que soient le fondement retenu et la responsabilité recherchée, le déclenchement d'une procédure contentieuse devant le juge interne se heurte dans les camps de réfugiés et de déplacés internes à de nombreux obstacles. Le moindre n'est pas l'accès au juge : à supposer même qu'un résident puisse avoir le droit de sortir de ces espaces – ce qui, on l'a vu, n'est pas souvent le cas –, il lui faudra se rendre auprès d'une juridiction bien souvent très éloignée et, en outre, par des moyens de transports souvent rares. Ces obstacles seront cependant susceptibles d'être pris en considération lorsqu'il s'agira d'envisager le déclenchement de la protection diplomatique. Celle-ci se heurte cependant à d'autres difficultés.

2. Mise en œuvre de la responsabilité dans l'ordre juridique international : la protection diplomatique

L'une des principales avancées ratifiées par la CDI dans ses projets d'articles sur le droit de la responsabilité internationale, de l'État comme de l'OI, consiste à avoir admis la possibilité pour un État (ou une OI) autre qu'un État (ou une OI) lésé(e) de l'invoquer. La rareté de la pratique en la matière, surtout en ce qui concerne les OI, suppose cependant d'écarter cette possibilité et de ne considérer que le cas, classique, où la responsabilité est invoquée par un État lésé. Précisément, il s'agit ici de considérer la situation où celui-ci subit un préjudice médiat, du fait de la violation des droits d'un individu ; en d'autres termes, de se situer dans le cadre de la protection diplomatique.

L'évolution de cette institution semble être favorable au recours qui pourrait être fait lorsque est attribué au HCR un fait internationalement illicite ayant eu pour conséquence de porter atteinte aux intérêts d'une personne relevant de son mandat. D'une part, il est désormais admis que la protection diplomatique peut être invoquée à l'égard d'une OI[64]. On tire ici la conséquence du fait, souvent souligné, que celles-ci entrent de plus en plus en relation directe avec les individus dont elles pourront, par conséquent, méconnaître les droits. L'article 45 du PAROI consacre d'ailleurs, implicitement mais nécessairement, cette évolution en accordant à un État lésé d'invoquer la responsabilité internationale d'une OI, sous réserve que soient respectées les règles applicables en matière de nationalité.

Cet aspect renvoie à l'autre évolution majeure observée en droit de la protection diplomatique, également potentiellement intéressante pour ce qui nous concerne. Elle a trait à la personne à l'origine de son déclenchement, ou, pour être précis, au lien la rattachant avec le sujet invoquant la responsabilité d'un État ou d'une OI. Une certaine ouverture s'observe en effet, qui vient nuancer le principe classique en réservant le bénéfice aux seuls ressortissants. Le projet d'articles sur la protection diplomatique adopté en 2006 par la CDI s'inscrit dans ce mouvement en évoquant la possibilité de son exercice en faveur des apatrides et des réfugiés[65]. Il est donc a priori envisageable qu'un réfugié habitant dans un camp administré ou géré par le HCR cherche à actionner ce mécanisme de la protection diplomatique.

64 L'application de la protection diplomatique dans les relations entre les États demeure cependant, de loin, la plus commune. Cela explique du reste que, seule, elle soit concernée par le projet d'articles adopté en 2006 par la CDI.

65 La CDI entretient ici une certaine ambiguïté dans les commentaires au PAROI, puisqu'elle n'envisage que le cas d'une protection exercée au bénéfice d'un ressortissant (CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et commentaires y relatifs », *op. cit.*, p. 79). Certes, la CDI inscrivait en 2006 l'ouverture à destination des réfugiés et apatrides dans le cadre du développement progressif du droit international, mais rien n'indique qu'elle entend exclure cette hypothèse en 2011.

Plusieurs problèmes entravent cependant sa mise en œuvre. D'abord, cela suppose l'épuisement de « toute voie de recours disponible et efficace ». Cette condition est ici interprétée avec souplesse, de sorte à inclure les voies contentieuses ou non, internes à l'organisation concernée, comme internationales (arbitrage) mais également (sous réserve d'éviction de l'immunité) nationales[66]. On conçoit dès lors toutes les difficultés que pourra rencontrer l'individu qui, souhaitant enclencher la protection diplomatique, devra au préalable identifier l'ensemble de ces voies[67]. Y parviendra-t-il qu'il faudra qu'un État vienne prendre fait et cause pour lui. Dans le cas d'un réfugié, il est sans doute particulièrement bienvenu de ne plus réserver cette faculté à l'État dont il a la nationalité et dont il pourra fuir les persécutions[68]. Mais l'endossement par l'État de refuge suppose qu'il reconnaisse la qualité de réfugié et que celui-ci y possède sa résidence « légale et habituelle » (art. 8, PARE). Surtout, elle repose sur l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. C'est voir la virtualité de sa mise en œuvre dans les camps, où le statut sera souvent accordé par le HCR, à l'égard de personnes ne possédant souvent aucun statut légal dans un État de refuge qui, enfin, en tolérera tout au plus la présence. Et ces difficultés ne sont pas compensées par les mécanismes *internes*.

B. LES LIMITES DES MÉCANISMES INTERNES DE MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ (ACCOUNTABILITY)

Les obstacles à la mise en cause de la responsabilité internationale des OI, par les voies classiques, sont assurément préjudiciables. Afin d'y pallier, la Convention sur les privilèges et immunités des NU engageait, dès 1946, l'Organisation à « prévoir des modes de règlements appropriés », notamment pour « les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie ». Cette invitation n'a toutefois eu qu'un effet mesuré[69]. Certes, des dispositifs accueillant les réclamations portées contre une OI, voire l'un de ses organes, ont progressivement été mis en place. Tel est le cas, au niveau du HCR, des mécanismes de surveillance et de contrôle de la performance (*oversight and performance review mechanism*)[70](**1**). Ces derniers ne relèvent cependant pas d'une logique, classique, de responsabilité internationale (*responsibility*), mais évoquent bien plutôt ces formes nouvelles que l'on rassemble sous le terme d'*accountability* (**2**).

1. Les mécanismes de surveillance et de contrôles de la performance au sein du HCR

Ces mécanismes ont été révélés, ou leur création suscitée, à la faveur de deux scandales ayant entaché le HCR en 2002. Le premier concerne les allégations d'exploitation sexuelle impliquant notamment des membres du personnel

66 G. Thallinger, « The Rule of Exhaustion of Local Remedies in the Context of the Responsibility of International Organisations », *Nordic Journal of International Law*, 2008, vol. 77, sp. pp. 423-425.

67 Il en va notamment ainsi, on le verra, concernant les réfugiés dans les camps, eu égard aux mécanismes internes mis à sa disposition.

68 Sur la question, voy. : N. Ridi, « The Exercise of Diplomatic Protection on Behalf of Refugees », *in* Vasilka Sancin & Masa Kovic Dine (eds), *Responsibility to Protect in Theory and Practice,* GV Zalozba, 2013, pp. 649-674.

69 L. Dubin et P. Bodeau-Livinec, « La responsabilité des institutions internationales dans tous ses états », *in* L. Dubin et M.-C. Runavot (dir.), *Le phénomène institutionnel dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation* ?, Paris, Pedone, 2014, p. 246-247.

70 M. Pallis, « The Operations of UNHCR's Accountability Mechanism », *ILP*, 2006-2, vol. 37, pp. 869-918.

du HCR. Ils ont eu pour conséquence la saisine, par l'Office lui-même, du *Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies*[71]. Dans ses conclusions, celui-ci estime insuffisantes les preuves de l'implication personnelle des membres du personnel du HCR. En revanche, il relève l'existence de pratiques effectivement préjudiciables, contre lesquelles il invite à réagir[72]. Sur le second point, ses recommandations ne seront pas vaines, puisqu'elles susciteront immédiatement des réactions au niveau des NU[73] et du HCR[74]. Elles contribueront au-delà à inscrire la lutte contre toutes les formes d'exploitation sexuelle, y compris celles dont se rendrait coupable le personnel de l'Organisation, au cœur de leurs activités opérationnelles.

Aux côtés de ce mécanisme commun à l'ensemble de l'Organisation des NU, en est apparu un autre propre au HCR. Il fait également suite à un scandale, concernant ici des faits de corruption impliquant des membres du Bureau de l'Office à Nairobi (Kenya)[75]. En a résulté la création d'une Unité d'investigation au sein du *Bureau de l'Inspecteur général du HCR*[76], dont les compétences se sont dès lors élargies : il avait jusqu'alors essentiellement pour rôle de contrôler les différents services du HCR, notamment locaux ; il est désormais en charge, par le biais de son Unité d'investigation, des plaintes concernant des fautes professionnelles (*misconducts*) prétendument commises par des membres du personnel de l'Office.

L'avancée ainsi réalisée n'est certes pas négligeable, notamment du fait de la possibilité pour les victimes elles-mêmes de saisir cet organe. Elle mérite cependant d'être nuancée, eu égard aux limites grevant l'efficacité et l'efficience de la procédure[77] : entraves, dans les faits, à la saisine du Bureau par les victimes ; manque de confiance à l'endroit d'une structure à la partialité contestée ; opacité d'une procédure pour l'essentiel confidentielle ; conséquences limitées d'un éventuel constat de violations. Ce dernier aspect amène notamment à s'interroger sur la nature de la « responsabilité » ici mise en œuvre.

2. Des mécanismes relevant d'une hypothèse de responsabilité/accountability

Le développement des activités opérationnelles des OI a rendu plus manifestes les limites du droit classique de la responsabilité internationale à ap-

71 Il a été créé par l'Assemblée générale des NU (A/RES/48/218, 12 août 1994) et est placé sous l'autorité du Secrétaire général.

72 Secrétaire général des NU, « Rapport sur les activités du Bureau des services de contrôle interne : Enquête sur l'exploitation sexuelle de réfugiés du fait d'agents des services d'aide humanitaire en Afrique de l'Ouest », Doc. NU A/57/465, 11 novembre 2002.

73 Assemblée générale des NU, A/RES/57/306, 15 avril 2003, « Enquête sur l'exploitation sexuelle de réfugiés du fait des services d'aide humanitaire en Afrique de l'Ouest » ; Secrétaire général des NU, « Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et la violence sexuelle », Doc. NU ST/SGB/2003/13, 9 octobre 2003.

74 HCR, Conclusion n° 98 (2003), « Protection contre l'exploitation et les sévices sexuels ».

75 Secrétaire général des NU, « Investigation into allegations of refugee smuggling at the Nairobi Branch Office of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, delivered to the General Assembly », Doc. NU A/56/733, 21 décembre 2001.

76 Il a été créé en 1994.

77 E. Benoît, « Criminalité et justice sans souveraineté dans les camps de réfugiés du HCR : des systèmes de justice parallèle à l'impunité pour le personnel humanitaire », *RQDI*, HS, 2015, pp. 148-155. Le Bureau des services de contrôle interne des NU, initialement saisi par les seuls services de l'Organisation, peut désormais également l'être par les individus. Il est cependant en butte aux mêmes limites que le Bureau de l'Inspecteur général du HCR.

préhender la diversité des atteintes portées par les OI aux droits des individus. D'où une réflexion autour de nouvelles formes de « responsabilité » reposant sur d'autres éléments que ceux définissant le modèle traditionnel, pensé dans une logique essentiellement juridique de rapports entre sujets du droit international. Deux principales ont ainsi émergé, dont les caractéristiques respectives ne sont pas communément admises et qui font l'objet d'approches diversifiées.

Il en va tout d'abord ainsi de la première, la responsabilité/*liability* : définie pour certains par le fait qu'elle suppose de considérer le dommage et non le comportement, de sorte qu'elle évoque la responsabilité sans faute[78], elle se caractérise, pour d'autres, par ceci qu'elle permet d'englober les mécanismes et normes de responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle dont une organisation peut être redevable lorsqu'elle cause un dommage à un tiers (au premier rang, un individu)[79].

Cette seconde acception fait signe vers l'*accountability*[80], autre forme nouvelle de « responsabilité » dont chacun s'accorde en effet à admettre qu'elle est à même de s'appliquer entre autres aux relations verticales entre une OI et des individus. Pour le reste, son identification divise également. Il ressort à tout le moins qu'elle se démarque (plus) substantiellement de la responsabilité internationale classique et, plus largement, des différentes formes usuelles de responsabilité juridique. En premier lieu, au niveau de l'engagement : il s'agit en l'occurrence pour l'organisation de rendre des comptes, non seulement des éventuelles violations de règles juridiques, mais également de principes à la juridicité très incertaine ayant trait à la bonne gouvernance (transparence, bonne gestion, efficacité, etc.).

On retrouve ici le cas des mécanismes internes présentés plus haut. Ceux-ci sont actionnés face à des « fautes professionnelles » caractérisées par le non-respect, par l'agent concerné, de ses obligations résultant de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou de tout autre texte administratif, ainsi que de l'inobservance des normes de conduite[81]. Ces fautes relèvent donc du droit statutaire, interne à l'Organisation. Et si certaines peuvent passer pour refléter l'état du droit positif coutumier (exploitation et atteintes sexuelles), d'autres ne le peuvent que difficilement (fraudes, corruption). Les fautes professionnelles alors concernées ne peuvent être qualifiées de faits internationalement illicites au sens du projet d'articles de la CDI ; on ne se place donc pas dans le contexte de la responsabilité internationale dont ce texte propose de codifier (et de développer) le régime.

Une seconde particularité communément avancée de l'*accountability* concerne les modalités de sa mise en œuvre, comme ses conséquences. Il s'agit ici d'indiquer qu'elle s'accommoderait des diverses procédures non contentieuses instituées au sein des organisations[82]. Cette *soft responsibility* ferait écho à la circonstance que seraient méconnues, pour l'essentiel, des normes relevant de la *soft law*. En soi, cela ne soutient pas de différence avec le droit de la responsabilité internationale qui, dans le contexte du PAROI, est indifférent aux

78 V. Richard, « Les organisations internationales entre *responsibility* et *accountability :* le régime de responsabilité esquissé par la CDI est-il adapté aux organisations internationales ? », *RBDI*, 2013-1, p. 198.

79 L. Dubin et P. Bodeau-Livinec, *op. cit.,* p. 231.

80 Ce terme est parfois traduit par l'expression « obligation redditionnelle ».

81 Selon la définition du Règlement du personnel des Nations Unies (art. 10.1), qui trouve ici à s'appliquer.

82 B. Taxil, « Notions, sources et régimes de responsabilité », *op. cit.*, p. 1000.

questions de procédure et de règlement des différends. Ceci étant, la manière de responsabilité administrative développée dans les mécanismes usuellement référés comme relevant de l'*accountability* n'est pas sans incidence, principalement au niveau de ses conséquences. En effet, c'est ici le fonctionnement global de l'organisation concernée qui est visé, fonctionnement qu'il s'agit d'améliorer et de rendre plus efficace et efficient, bien plus que la situation individuelle de(s) la personne(s) lésée(s). Dans ce contexte, le rétablissement de la relation juridique dans son état antérieur à la perturbation n'est pas prioritairement recherché. Par suite, une réparation intégrale du préjudice subi, la plus indiquée à cette fin, ne sera pas nécessairement attendue. En cela, l'on se situe en rupture avec le droit de la responsabilité internationale.

Les mécanismes internes du HCR s'inscrivent dans cette perspective. L'éventuel constat d'une faute professionnelle par le Bureau de l'Inspecteur général apparaît dans un rapport remis par ce dernier à la Division des Ressources Humaines du HCR. Il lui revient alors de prononcer, à sa discrétion, une mesure disciplinaire parmi celles, classiques, existant dans toute administration : démission, rétrogradation, blâme écrit, etc. Ces sanctions administratives peuvent sans doute apparaître comme des mesures de satisfaction, que le droit de la responsabilité internationale admet au titre des formes de réparation d'un préjudice résultant d'un fait internationalement illicite[83]. Reste qu'elle n'y constitue qu'un pis-aller et ne peut être envisagée qu'à défaut d'une restitution ou d'une indemnisation. En toute hypothèse, l'on peut s'interroger sur sa capacité à permettre une réparation intégrale du dommage subi.

De là vient que l'on peine à considérer les mécanismes internes comme relevant effectivement de la responsabilité internationale au sens classique. Cela ne soulève, en soi, aucun problème. Sauf à ce que la procédure interne prévue emporte pour conséquence de réduire les garanties pouvant être offertes aux personnes dont les droits seraient atteints. Et force est de constater que tel semble être le cas en ce qui concerne le HCR. Il en va en réalité fréquemment ainsi des alternatives aux procédures classiques, qui confinent bien souvent en un moyen commode d'atténuer les conséquences d'une méconnaissance, par l'organisation, de ses obligations[84].

Dans ce contexte, plusieurs voies peuvent être envisagées si l'on veut faire pleinement droit aux attentes, légitimes et correspondant à l'évolution générale de l'ensemble des ordres juridiques, des personnes lésées par un comportement attribué à une OI. La plus intéressante mais également la plus ambitieuse renvoie au projet d'une Cour mondiale des droits de l'homme[85]. Il est en effet prévu qu'elle pourrait connaître des atteintes aux droits des individus y compris commises par des organisations internationales. Voire, par des personnes privées, dont les ONG. La consécration de cette éventualité, dans ce contexte

83 PAROI., art. 36.

84 I. Moulier, « Le contenu de la responsabilité de l'organisation internationale », *in* E. Lagrange et J.-M. Sorel (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, *op. cit.*, p. 1060.

85 Le projet le plus abouti à cet égard est celui proposé par J. Kozma, N. Nowak et M. Scheinin : « A World Court of Human Rights – Consolidated Draft Statute and Commentary » (Vienne, Wissenschaftlicher Verlag, 2010). Voy. M. Mubiala, « Vers la création d'une Cour mondiale des droits de l'homme ? », *RTDH*, 2013, n° 96, p. 795 ; L. Callejon, « Cour mondiale des droits de l'homme, Cour constitutionnelle internationale. Analyse comparée de deux projets d'inspiration cosmopolitique », *in* O. de Frouville [dir.], *Le cosmopolitisme juridique*, Pedone, Paris, 2015, pp. 329-351. Voy. également les contributions d'H. Tigroudja, Y. Ben Achour, J. Ferrero et P. Pinto de Albuquerque et de Sir N. Rodley *in* O. De Frouville (dir.), *Le système de protection des droits de l'homme. Présent et avenir*, Paris, Pedone, 2018.

ou dans un autre, constituerait une évolution essentielle. Tant il est fondamental d'assurer que les nouveaux acteurs des relations internationales, sujets *actifs* au sein d'un ordre juridique international qu'ils ont profondément modifié, se voient également *assujettis* aux règles et principes qu'ils ont ainsi contribué à faire émerger.