



Chapitre de livre

2015

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Immunités, responsabilisation des organisations internationales et
protection des droits individuels

Boisson de Chazournes, Laurence

How to cite

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence. Immunités, responsabilisation des organisations internationales et protection des droits individuels. In: Immunities in the Age of Global Constitutionalism. Anne Peters, Evelyne Lagrange, Stefan Oeter and Christian Tomuschat (Ed.). Leiden : Brill Nijhoff, 2015. p. 285–300.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:44790>

Immunités, responsabilisation des organisations internationales et protection des droits individuels

Laurence Boisson de Chazournes

1 Introduction

Les organisations internationales jouissent, en principe, d'immunités de juridiction et d'exécution devant les juridictions étatiques. La question des immunités de juridiction des organisations internationales se pose uniquement dans le cas où elles sont parties à un litige relevant de la compétence d'un juge interne. L'immunité d'exécution des organisations internationales, à l'instar de l'immunité de juridiction, n'entre en ligne de compte que dans le cadre de litiges opposant une organisation internationale à un acteur non étatique. S'agissant des organisations internationales, les immunités de juridiction sont le plus souvent vues comme « fonctionnellement nécessaires » pour celles-ci. Elles bénéficient d'immunités dans la mesure où ces privilèges sont nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.¹ Les immunités préservent les organisations internationales d'interférences de la part des autorités et juridictions nationales. Là est le rôle crucial joué par les immunités, en tant que « protection nécessaire afin d'assurer le caractère multilatéral des organisations internationales. Les actions de ces organisations doivent refléter la volonté collective de leurs membres [...], et non pas la volonté de l'un de leurs membres agissant unilatéralement ».²

L'immunité d'exécution forcée protège l'organisation contre les mesures de contrainte de toute sorte pouvant être exercées sur ses biens pour obtenir l'exécution d'une sentence ou d'un jugement, ou à d'autres fins. Dans la pratique, il est difficile de trouver une organisation internationale qui ne bénéficie pas de l'immunité d'exécution en vertu d'un accord international ou d'une loi interne.

1 Voir par exemple la Charte des Nations Unies, art. 105(1). Pour une approche critique de la nécessité fonctionnelle, voir J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press, 2009, 360 p., p. 132.

2 I. Shihata, *The World Bank Inspection Panel: In Practice*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2000, 510 p., p. 243 (notre traduction).

Les immunités de juridiction font office de mécanisme idoine lorsqu'il s'agit de protéger les organisations internationales et leur personnel de poursuites dans les ordres juridiques nationaux et pour garantir l'indépendance et l'efficacité de leur travail. Elles contribuent à préserver l'intégrité de leurs fonctions. L'importance de ce principe a été réaffirmée par la Cour internationale de Justice en l'affaire du *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*.³ En l'espèce, la Cour estima que le rapporteur spécial, M. Cumaraswamy, en tant qu'expert en mission, jouissait de l'immunité de juridiction, et qu'ainsi le Gouvernement de la Malaisie était tenu de communiquer son avis consultatif aux tribunaux malaisiens compétents, afin qu'il soit donné effet aux obligations internationales de la Malaisie et que soit respectée l'immunité de M. Cumaraswamy.⁴

Ces différents principes retiennent l'attention dans un contexte où les activités d'organisations internationales ont de plus en plus tendance à avoir des incidences et impacts sur les droits reconnus à des particuliers ou à d'autres acteurs non étatiques. Cette situation amène à repenser les notions classiques du droit international public et parmi celles-ci figurent les immunités des organisations internationales. Si celles-ci remplissent leur rôle de garanties d'indépendance et d'efficacité, on doit se demander quel doit être leur régime face aux doléances de respect du droit formulées par des individus dont les intérêts seraient lésés.

Dans le cadre de la présente contribution, la discussion sur le point de savoir quels sont les droits et obligations qui lient les organisations internationales ne sera pas abordée. Le présupposé sera celui transcrit dans la récente Déclaration de la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'État de droit aux niveaux national et international qui précise que les États membres considèrent que « *l'État de droit vaut aussi bien pour tous les États que pour les organisations internationales, y compris l'Organisation des Nations Unies et ses organes principaux, et que le respect et la promotion de l'État de droit et de la justice devraient guider toutes leurs activités et conférer certitude et légitimité à leurs actions* ». ⁵

Les organisations internationales liées par des normes de droit international peuvent voir engagée leur responsabilité internationale dans des situations d'atteinte aux droits de particuliers. Elles peuvent être prises à partie

3 CIJ, *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, *CIJ Recueil 1999*, p. 62.

4 *Ibid.*, p. 88, par. 65.

5 AGNU, Projet de résolution déposé par le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies : « Déclaration de la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'État de droit aux niveaux national et international », A/67/L.1, 19 septembre 2012, par. 2.

pour ne pas avoir mis en place des procédures permettant une correction des activités engagées. Dans de telles situations, le droit d'accès à la justice peut être susceptible de justifier la levée des immunités dont est bénéficiaire une organisation. Il peut également conduire à ce qu'une organisation crée en son sein une procédure qui satisfasse à cet objectif. La pratique de la Banque mondiale nous permettra d'évoquer ces différents aspects, en soulignant les interfaces possibles entre immunités et responsabilisation.

2 Quelques interactions entre immunités et accès à la justice

On s'intéressera aux interactions qui peuvent apparaître entre immunités et accès à la justice, montrant par là que les premières peuvent être soumises au test de la levée d'immunité du fait d'un besoin d'accès à la justice.

En premier lieu, lorsque l'immunité de juridiction dont jouit une organisation internationale entre en conflit avec le droit d'accès à la justice, la levée peut être volontaire. L'organisation en cause lève alors elle-même cette immunité et consent à la juridiction d'une cour interne.⁶ Ce cas est cependant extrêmement rare dans la pratique des organisations internationales.⁷ On peut se demander si, en certaines circonstances, on ne pourrait considérer qu'il y a obligation pour l'organisation d'y procéder. Sinon, il faudrait s'interroger sur la manière d'inciter une organisation à le faire. Certaines organisations, par exemple l'Agence spatiale européenne, ont suivi cette voie en prévoyant une obligation de levée d'immunité dans les cas où maintenir cette immunité amènerait irrémédiablement à empêcher le cours de la justice.⁸ Les Nations Unies sont également liées par cette obligation.⁹

6 Voir par exemple la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946, 1 RTNU 15, art. II section 2, selon laquelle : « L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier. Il est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution ».

7 J. Duffar, *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 1982, pp. 247-249.

8 Voir ASE, *Convention de l'Agence Spatiale Européenne*, 2005, art. IV(1) (a), selon lequel : « L'Agence bénéficie de l'immunité de juridiction et d'exécution sauf [...] dans la mesure où, par décision du Conseil, elle y renonce expressément dans un cas particulier ; le Conseil a le devoir de lever cette immunité dans tous les cas où son maintien est susceptible d'entraver l'action de la justice et où elle peut être levée sans porter atteinte aux intérêts de l'Agence ».

9 Voir la Convention sur les privilèges et immunités, 1946 (n. 6), art. v section 20 selon lequel : « [L]es privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra

En deuxième lieu, l'immunité peut être levée de manière non volontaire. C'est alors la juridiction interne qui lève cette immunité. Un des exemples en ce sens a été le recours exercé devant les juridictions du Bangladesh par Ismet Zerine Khan, ancienne employée de la Banque mondiale, contre la décision de l'organisation de ne pas renouveler son contrat sur la base en particulier, du non-respect des règles du personnel.¹⁰ En parallèle de l'action au niveau interne, le Tribunal administratif de la Banque mondiale fut saisi de cette même question. Celui-ci donna raison à Ismet Zerine Khan sans pour autant donner droit à sa demande de réintégration, en lui accordant une indemnité à hauteur d'un an de salaire.¹¹ La Haute Cour de Dhaka décida de lever l'immunité de la Banque en raison, notamment, de l'absence d'un accord d'établissement (*Establishment Agreement*) entre la Banque et le Bangladesh et demanda la réintégration de l'employée.

L'exemple de l'affaire *Khan* conduit à formuler deux conclusions quelque peu divergentes. D'une part, la pression exercée par les tribunaux internes peut se matérialiser au travers de la levée effective de l'immunité. Il en ressort, néanmoins, que les tribunaux internes ne sont pas les plus à même de juger de la légalité des décisions des organisations internationales.¹² En l'espèce, la Haute Cour a consciemment décidé d'ignorer la décision du tribunal administratif de la Banque mondiale et d'ordonner à la Banque mondiale de réintégrer Ismet Zerine Khan. La Banque mondiale interjeta alors appel de la décision.¹³

Une troisième forme d'interaction à envisager est celle d'une limitation de l'étendue des immunités. Une des voies en ce sens serait de se référer à la distinction entre actes *jure imperii* et actes *jure gestionis*.¹⁴ La famille des organisations internationales se diversifie et l'on assiste notamment à une privatisation

lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. A l'égard du Secrétaire général, le Conseil de sécurité a qualité pour prononcer la levée des immunités ».

10 Bangladesh, Haute Cour de Dhaka, *Ismet Zerine Khan c. Banque Mondiale et autres*, 28 avril 2010, affaire n° 48.

11 TABM, *Ismet Zerine Khan v. International Bank for Reconstruction and Development*, Décision du 20 mai 2003, Décision n° 293.

12 En ce sens, voir R.S.J. Martha, « International Financial Institutions and Claims of Private Parties – Immunity Obligations », *The World Bank Legal Review*, 2011, pp. 93-131, p. 113.

13 Voir « Attorney General Represents World Bank in High Court. », *New Age – The Outspoken Daily*, 24 mars 2012, <http://www.newagebd.com/detail.php?date=2012-03-24&nid=4921> (page consultée le 24 mai 2014).

14 Sur cette distinction, par exemple, A. Van Aaken, « Blurring Boundaries between Sovereign Acts and Commercial Activities », chapitre 9 dans ce volume.

des structures et modes de fonctionnement de certaines de ses composantes. On peut à cet effet évoquer les partenariats public-privé (PPP).¹⁵ Il est suggéré que la distinction entre actes *jure imperii* et actes *jure gestionis* puisse, dans ce contexte, être envisagée. Dans le cas d'un acte *jure gestionis*, il serait alors possible de lever les immunités et permettre un accès au juge interne. Il est permis de penser que l'indépendance des organisations internationales ne serait pas mise en danger par cela.¹⁶ Il reste à définir ce que l'on entend par acte *jure gestionis* dans le cadre des organisations internationales. Il a été observé à cet effet que : « *the mandate of international organizations is functional and all activities they undertake, within the limits of its express or implied powers, represent official activities – what would be the equivalent of acta iure imperii. When an organization buys chairs, it is for its offices or conference rooms; when it does construction work, it is to host its bodies and operations; when it has a dispute arising from employment with one of its staff members, the organization is exercising its mandate* ».¹⁷

En quatrième lieu, certains mécanismes peuvent être mis en place pour apporter justice à des individus lésés par les activités d'une organisation. On pense ici particulièrement au traitement du personnel de ces organisations. La question est de savoir si les mécanismes mis en place satisfont aux exigences découlant des droits fondamentaux des personnes concernées. Dans ce contexte, l'accès de ces individus à une juridiction externe à l'organisation, comme ce fut le cas en l'affaire *Waite and Kennedy*¹⁸ devant la Cour européenne des droits de l'homme, viendra tester en pratique les conditions d'accès à un recours effectif des fonctionnaires aux juridictions internes à l'organisation. Dans cette affaire, la Cour avait à juger de la conformité des conditions du non-renouvellement par l'Agence spatiale européenne de contrats de certains membres de son personnel au regard de l'article 6(1) de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour affirma à cet égard qu'« *un facteur matériel pour déterminer s'il y a lieu de faire jouer une immunité de juridiction est de voir si les personnes concernées avaient ou non des moyens alternatifs*

15 G.L. Burci, « Public/Private Partnerships in the Public Health Sector », *International Organizations Law Review*, 2009, pp. 359-382.

16 Voir, en ce sens, E. Gaillard et I. Pingel-Lenuzza, « International Organizations and Immunity from Jurisdiction: To Restrict or to Bypass », *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, pp. 1-15, p. 5.

17 D. Petrovic, « Privileges and Immunities of UN Specialized Agencies in Field Activity », (contribution présentée lors de la *Geneva Global Administrative Law Conference*, 20-21 mars 2009), p. 6.

18 CEDH, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, Arrêt de Grande Chambre du 18 février 1999, Requête n° 26083/94, p. 13, par. 68.

de recours disponibles pour protéger effectivement leurs droits en vertu de la Convention »¹⁹.

Au regard des nombreux contacts et relations qui se nouent entre organisations internationales, individus et acteurs non étatiques, il reste à déterminer si un tel test pourrait être étendu aux personnes non liées par un contrat de travail, extérieures à l'organisation, mais lésées par les activités de celle-ci.

En dernier lieu, il est permis de réfléchir à la mise en place de modes alternatifs de recours pour ces individus et acteurs non étatiques au sein d'une organisation internationale avec, en toile de fond, la possibilité de lever les immunités de cette dernière. L'on fait face ici à l'interaction entre immunité de juridiction et mécanismes de responsabilisation – aussi dénommés mécanismes d'*accountability* – des organisations internationales.

3 *La Banque mondiale et sa pratique : immunités et responsabilisation*

L'immunité de juridiction de la Banque mondiale a pu être perçue comme plus flexible, en comparaison avec d'autres organisations internationales²⁰, en ce que sa Charte constitutive prévoit une « présomption d'absence d'immunité »²¹ de l'Organisation.²²

Cette limitation des immunités de la Banque s'explique par la nécessité, perçue par les pères fondateurs de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), de prévoir des mécanismes permettant aux investisseurs privés de pouvoir poursuivre en justice la Banque devant des juridictions internes, et cela dans le but de permettre à l'institution finan-

19 Ibid.

20 En ce sens, voir G. Thallinger, « Piercing Jurisdictional Immunity: The Possible Role of Domestic Courts in Enhancing World Bank Accountability », *Vienna Online Journal of International Constitutional Law*, 2008, pp. 4-35, p. 9, <http://www.icl-journal.com> (page consultée le 24 mai 2014).

21 C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 535 p., p. 361. Cité par Thallinger, « Piercing Jurisdictional Immunity » (n. 20), p. 10.

22 Selon l'article VII section 3 des Statuts de la BIRD, « La Banque ne peut être poursuivie que devant un tribunal ayant juridiction sur les territoires d'un État membre où elle possède un bureau, a désigné un agent chargé de recevoir les significations ou notifications de sommations ou a émis ou garanti des titres. Aucune action judiciaire ne pourra cependant être intentée par des États membres ou par des personnes agissant pour le compte desdits États, ou faisant valoir des droits cédés par ceux-ci. Les biens et avoirs de la Banque où qu'ils soient situés et quel qu'en soit le détenteur, seront à l'abri de toute forme de saisie, d'opposition ou d'exécution tant qu'un jugement définitif n'aura pas été prononcé contre la Banque ».

cière d'avoir accès aux capitaux privés au travers de l'émission d'obligations.²³ Lorsque la Banque emprunte sur les marchés financiers, elle procède à des transactions commerciales soumises au droit national. Si un différend émergeait, il devrait être porté devant les juridictions nationales. Toutefois, si un différend devait émerger du fait d'activités autres que les activités commerciales et financières précédemment évoquées, la Banque mondiale devait pouvoir invoquer de manière systématique son immunité de juridiction.²⁴ En pratique, le juge interne a reconnu pour l'heure à la Banque mondiale une pleine immunité fonctionnelle.²⁵ Il est vrai que les différends n'ont jusqu'alors porté que sur des questions relatives au statut du personnel.

Comme d'autres organisations, la Banque mondiale a été conduite à mettre en place des mécanismes qui répondent au vocable anglais d'*accountability*, ou responsabilisation, à savoir des mécanismes qui permettent à l'organisation de répondre de ses actes. Le concept de l'*accountability* s'est progressivement transformé en « un appel venant de plusieurs côtés, et spécialement de ceux se trouvant en dehors des organisations internationales, afin de développer des processus [...] permettant que les missions des organisations internationales [...] s'améliorent et puissent être vérifiées depuis l'extérieur ».²⁶

Il est important dans ce contexte de différencier la responsabilisation interne d'une organisation de sa responsabilisation externe. La première signifie que le personnel ou un organe d'une organisation internationale doit rendre des comptes au personnel ou à un organe de la même organisation. Le système d'*accountability* interne est souvent prévu dans les chartes constitutives de ces organisations. À l'inverse, l'*accountability* externe signifie que le personnel ou un organe de l'organisation devra rendre des comptes à des acteurs situés en dehors de celle-ci. Ces acteurs peuvent être des acteurs non étatiques dont les intérêts seraient lésés, le grand public (*public at large*) ou encore une ONG

23 A. Rigo Sureda, « The Law Applicable to the Activities of International Development Banks », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, Vol. 308, 2004, pp. 9-251, pp. 45-46.

24 À l'exception d'arbitrages internationaux dans le cas de différends dans le cadre de ses accords de prêt et de garantie ou en vertu de contrats d'approvisionnement ou de construction. Voir Shihata, *World Bank Inspection Panel* (n. 2), p. 249.

25 Voir, par exemple, États-Unis, Cour d'appel de Washington, *Mendaro c. Banque Mondiale*, Décision du 27 septembre 1983, 717 F.2d 610 (DC Cir. 1983), ou encore l'affaire États-Unis, Cour du District de Columbia, *Morgan c. BIRD*, Décision du 13 Septembre 1990, 752 F.Supp. 492 ; Shihata, *World Bank Inspection Panel* (n. 2), pp. 247-251.

26 S. Schlemmer-Schulte, « Panel on the Accountability of International Organizations to Non-State Actors », *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law*, vol. 92, 1998, pp. 359-373, p. 361 (notre traduction).

invoquant la représentation d'un intérêt public.²⁷ Il peut notamment s'agir de situations où des dommages sont subis par des personnes extérieures à l'organisation dans le cadre d'opérations menées par cette dernière.²⁸

Différents moyens peuvent être utilisés aux fins de promouvoir à la fois la responsabilisation interne et la responsabilisation externe de l'organisation.²⁹ Cela passe notamment par la mise en place de mécanismes favorisant la participation d'acteurs de statuts divers dans les processus de décision. La transparence est promue pour ce qui est de l'accès à l'information et des modes de prise de décision. Cela passe également par la mise en place d'évaluations par des institutions compétentes ainsi que par l'instauration d'une culture d'auto-évaluation au sein de l'organisation.³⁰

À la différence des modes de responsabilisation interne, la responsabilisation externe n'est, dans la majorité des cas, pas prévue dans les instruments constitutifs de l'organisation.³¹ Sa mise en œuvre dépend alors de la volonté de l'organisation de répondre de ses actions envers des acteurs externes. Cela dépend aussi, de plus en plus, de pressions exercées par les tribunaux nationaux à l'égard des organisations. En d'autres mots, les appels et prises de position venant de l'extérieur de l'organisation peuvent entraîner des réponses au sein de l'institution.

Deux procédures établies au sein de la Banque mondiale feront l'objet de notre attention. L'institution faisant place à des demandes en termes d'*accountability*, divers visages de la responsabilisation ont émergé au travers de mécanismes variés tels que le Panel d'inspection (4.) et la procédure de sanction en cas de fraude et de corruption (5.).

27 Shihata, *World Bank Inspection Panel* (n. 2), p. 237.

28 Voir, par exemple, J.C.N. Paul, « Law and Development into the '90s: Using International Law to Impose Accountability to People on International Development Actors », *Third World Legal Studies*, 1992, pp. 1-16.

29 S. Burall et C. Neligan, « The Accountability of International Organizations », *Global Public Policy Institute Research Paper Series N° 2*, http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/10_Acct_Burall_05012005.pdf (page consultée le 24 mai 2014).

30 Ibid.

31 Voir W.E. Holder, « International Organizations: Accountability and Responsibility », *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law*, Vol. 97, 2003, pp. 231-236, p. 233.

4 Le Panel d'inspection de la banque mondiale

Créé en septembre 1993, le Panel d'inspection est une institution unique en ce qu'elle offre une voie de contrôle direct des opérations menées par la Banque, permettant de mettre en cause le bien-fondé des actions entreprises par cette dernière. Le Panel constitue à ce titre un des premiers, sinon le premier³² exemple de mécanisme d'*accountability* externe dans le monde des organisations internationales. Ce mécanisme fut d'ailleurs institué à la suite de critiques quant à l'impact de certains projets financés par la Banque dans les années 1980 et 1990, causant dans certains cas de sérieux dommages, parfois irréversibles, à l'environnement et aux populations locales.

Cette procédure permet à des groupes de personnes affectées par un projet financé par la Banque mondiale de saisir un Panel, composé de trois membres, pour demander à l'Organisation d'évaluer, voire d'ajuster son propre comportement. Après avoir décidé de la recevabilité de la plainte, le Panel juge de l'opportunité de demander ou non aux Administrateurs l'autorisation de conduire une enquête portant sur les agissements de la Banque au regard de ses politiques opérationnelles.³³ La Banque mondiale peut alors être amenée à mettre en œuvre un plan d'action pour remédier aux situations litigieuses.

Des demandes en termes d'*accountability*, venant aussi bien de l'organisation que du monde extérieur, sont à l'origine de la création du Panel : « *the internal factor relates to management concern with performance as to the realization of the Bank's projects and the second was an external factor demanding accountability from the World Bank on her actions and omissions.* ».³⁴ Il s'agissait alors d'une « avancée majeure dans le but d'améliorer la responsabilisation des institutions multilatérales ».³⁵

Le Panel fait figure de « mécanisme additionnel d'*accountability* »³⁶ permettant de recevoir les plaintes des parties tierces et vient jouer en complément de mécanismes permettant l'*accountability* au niveau interne à l'institution. Il donne droit d'accès à un « forum indépendant d'établissement des faits et

32 S. Schlemmer-Schulte, « The World Bank Inspection Panel: A Record of the First International Accountability Mechanism and Its Role for Human Rights », *Human Rights Brief*, 1999, p. 8 ; S. Schlemmer-Schulte, « The World Bank's Experience With Its Inspection Panel », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1998, pp. 353-386.

33 Sur cette procédure voir L. Boisson de Chazournes, « Le Panel d'inspection de la Banque mondiale : À propos de la complexification de l'espace public », *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, pp. 145-162.

34 Shihata, *World Bank Inspection Panel* (n. 2), p. 2.

35 Thallinger, « Piercing Jurisdictional Immunity » (n. 20), p. 23 (notre traduction).

36 Ibid., p. 239 (notre traduction).

n'équivaut pas à un contrôle juridictionnel ».³⁷ Les recommandations et décisions du Panel peuvent conduire la Banque mondiale à arrêter sa participation dans des projets qui font l'objet d'une requête (voir par exemple le cas du barrage d'Arun au Népal).³⁸ Cette procédure a fait des émules, avec certaines adaptations, au sein d'autres institutions financières internationales. Toutefois, certaines critiques ont pu être émises au regard du principe de l'accès à la justice. L'un des problèmes concerne la participation des plaignants à la procédure. Présents au début de la procédure, les demandeurs ayant vu leurs requêtes jugées recevables sont ensuite absents.

Doit-on aller plus loin et demander que la procédure soit assortie de paramètres judiciaires pour répondre au primat du droit d'accès à la justice compris notamment au sens de l'article 6(1) de la Convention européenne des droits de l'homme ?³⁹ Certains ont demandé que le Panel soit transformé en « *quasi-judicial supervisory body* »,⁴⁰ ce qui impliquerait une indépendance plus marquée vis-à-vis du Conseil d'administration de la Banque et la création de *direct remedial powers*. Cette discussion a trait à la problématique soulevée dans l'affaire *Kadi*, laquelle était de savoir si la procédure de l'*ombudsperson* des Nations Unies en matière de sanctions ciblées apportait suffisamment de garanties d'accès à la justice.⁴¹

37 Ibid., p. 240 (notre traduction).

38 Panel d'inspection de la Banque Mondiale, « Nepal: Arun III Propoosed Hydroelectric Project and Restructuring of IDA Credit », 1994, <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?CaseId=20#>, (page consultée le 24 mai 2014).

39 L'article 6 (1) se lit comme suit : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

40 D.D. Bradlow, « International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank Inspection Panel », *Virginia Journal of International Law*, 1994, pp. 553-602 ; G.J. Klein, « The Emergence of Independent Advisory Panels », *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law*, 2005, pp. 257-258.

41 L. Boisson de Chazournes et P.J. Kuijper, « Mr Kadi and Mrs Prost: Is The UN Ombudsperson Going to Find Herself Between a Rock and a Hard Place », in E. Rieter et H. de Waele (ed.),

Quel type de juridiction devrait être compétent si l'on considère ce mécanisme non suffisant ? Le système décentralisé de contrôle par le juge interne est-il le mécanisme par défaut pour le genre de questions dont est saisi le Panel d'inspection ? Une plainte de syndicats coréens portée devant une juridiction nationale contre le Fonds monétaire international (FMI) est illustrative des problèmes qui pourraient alors être rencontrés.⁴² Dans cette affaire, une juridiction sud-coréenne avait rejeté un recours formé par plusieurs syndicats contre le FMI. Ceux-ci demandaient à l'institution une compensation financière à la suite de pertes d'emplois dues, selon les syndicats, aux mauvais conseils prodigués par le FMI quant aux mesures d'austérité à adopter. Les juges sud-coréens penchèrent en faveur du FMI en énonçant qu'aucun État membre ne peut faire jouer la responsabilité civile ou pénale de l'institution sur la base de la mise en œuvre de ses décisions.

Les mécanismes non judiciaires de résolution des litiges (*problem solving*) doivent-ils être transformés à l'aune du principe de l'accès à une juridiction ? Ne pourrait-on pas envisager un système de déférence prenant appui non pas sur des critères stricts ou formels, mais sur des objectifs de justice substantielle, intégrant la gestion des intérêts collectifs et d'autres types de garanties, comme la transparence et l'accès à l'information. Les mécanismes non judiciaires seraient considérés comme des voies alternatives de justice si ces objectifs étaient satisfaits.

5 La procédure de sanction en matière de lutte contre la corruption

Le besoin de mettre en place un mécanisme efficace de sanction des entreprises et individus reconnus coupables de fraudes ou de corruption fut ressenti par la Banque à la fin des années 1990 et entraîna l'établissement d'un mécanisme de sanction.⁴³ Il consiste à exclure « à tout moment une entreprise ou un individu [...], y compris en déclarant publiquement cette entreprise ou cet individu exclu indéfiniment ou pour une période déterminée de toute

Evolving Principles of International Law – Studies in Honour of Karel C. Wellens, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, pp. 71-90.

42 Bretton Woods Project, « Korean Workers Lawsuit against IMF Thrown Out », 15 avril 2000, <http://www.brettonwoodsproject.org/art-15638> (page consultée le 24 mai 2014).

43 Voir L. Boisson de Chazournes et E. Fromageau, « Le mécanisme de sanction de la Banque mondiale contre la fraude et la corruption : le droit administratif global comme outil d'élaboration et de consolidation d'une procédure », in C. Bories, *Un droit administratif global? / A Global Administrative Law?*, Paris, Pedone, 2012, pp. 255-269.

attribution de marché financé par la Banque et de la possibilité d'être retenu comme sous-traitant, consultant, fournisseur, ou prestataire de service au profit d'une entreprise par ailleurs susceptible de se voir attribuer un contrat financé par la Banque ».44 Cinq types de sanctions peuvent être décidés : la lettre publique de réprimande, l'exclusion, la non-exclusion conditionnelle,45 l'exclusion avec levée conditionnelle et/ou la réparation. Ces sanctions sont décidées en application d'une procédure spécifique.

Les enquêtes sont menées par la Vice-présidence chargée des questions de Déontologie institutionnelle (*Institutional Integrity*, INT), au moyen d'auditions de témoins, de collecte de documents, de visites sur un site, etc. Les enquêtes ne portent que sur les activités d'entreprises et d'individus. Une fois les preuves collectées, l'INT transmet le dossier, au travers d'un avis d'accusation et de preuve (*statement of accusations and evidence*), au Responsable de l'évaluation et de la suspension.46 Ce Responsable doit alors déterminer si les preuves collectées sont suffisantes pour conclure qu'une infraction a été commise. Si c'est le cas, il notifie à l'entreprise ou au particulier les sanctions qu'il recommande. Il a également compétence pour décider si une suspension doit entrer en vigueur de manière temporaire en attendant l'aboutissement de la procédure, ce qui en pratique a toujours été le cas. Si l'entreprise ou le particulier visé ne conteste pas les allégations de fraude ou de corruption, la sanction recommandée par le Responsable de l'évaluation et de la suspension sera

44 BIRD, « Directives Passation des Marchés de fournitures, de travaux et de services (autres que les services de consultants) par les Emprunteurs de la Banque mondiale dans le cadre des Prêts de la BIRD et des Crédits et Dons de l'AID », janvier 2011, http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/278019-1308067833011/Procurement_GLS_French_Final_Jan2011.pdf, (page consultée le 24 mai 2014), par. 1.16 d).

45 Cette sanction a été introduite en 2004. En septembre 2010 a été créé au sein de l'INT le poste d'*Integrity Compliance Officer* (ICO). Celui-ci a pour mission de suivre le respect d'un code de conduite par une entreprise ou un individu sanctionné d'exclusion conditionnelle. Il décide de même du fait de savoir si ces conditions ont été respectées. Pour plus d'information, voir : http://siteresources.worldbank.org/INTDOI/Resources/Integrity_Compliance_Guidelines.pdf (page consultée le 24 mai 2014). La décision d'inclure ce nouveau poste au sein de l'INT fit néanmoins l'objet de controverses. En effet, étant donné le rôle de procureur que joue l'INT dans la procédure de sanction, certains voyaient la possibilité d'un conflit d'intérêts. Des garde-fous ont été mis en place par la Banque comme l'adoption d'un code de conduite et de certains arrangements institutionnels. Voir A.-M. Leroy et F. Fariello, « The World Bank Group Sanctions Process and Its Recent Reforms », 2011, http://works.bepress.com/frank_fariello/1/ (page consultée le 24 mai 2014), p. 47.

46 Le Groupe de la Banque mondiale compte quatre Responsables pour : i) la BIRD/IDA (Banque mondiale), ii) l'IFC, iii) la MIGA et iv) les garanties partielles des risques souverains (PRG).

appliquée.⁴⁷ Dans le cas contraire, le dossier sera envoyé au Conseil des sanctions. Celui-ci examine *de novo* l'affaire avant de rendre sa décision finale. Il peut organiser une audience dans le cadre de ses délibérations. Si le Conseil établit qu'une ou plusieurs infractions ont été commises, il impose une sanction à la partie défenderesse et, si besoin, à ses filiales.

L'existence d'un tel mécanisme de contrôle, à condition que celui-ci respecte un certain nombre de conditions en termes de *due process* notamment, est sans aucun doute un mécanisme qui permet une responsabilisation externe de la Banque à l'égard du public. Celle-ci passe notamment par la décision de l'institution de rendre publiques à partir de 2011 les décisions non contestées du Responsable de l'évaluation et de la suspension⁴⁸ ainsi que toutes les décisions du Conseil.⁴⁹ Le fait de tendre vers une autonomisation des organes de décision, notamment avec la nomination de personnes extérieures à la Banque au sein du Conseil des sanctions, va dans ce même sens. Au travers d'un tel contrôle, la Banque reconnaît qu'elle ne peut pas se satisfaire de mécanismes internes d'*accountability* et doit les compléter. Le mécanisme de sanction offre indubitablement des garanties judiciaires plus fournies que le Panel d'inspection. La procédure de sanction mise en place à partir de 2001 comprend les éléments d'accès à la justice que sont notamment la notification des charges pesant sur l'individu ou l'entreprise, le droit d'être défendu, ou encore l'opportunité de présenter des preuves durant une audience.⁵⁰

Ce processus de « judiciarisation »⁵¹ est-il la voie unique ? Le mécanisme en l'état présente-t-il suffisamment de garanties judiciaires ? Le faut-il ? L'immunité sert alors de levier aux mains de juridictions extérieures pour contrôler l'application de cette responsabilisation. Le test du « recours

47 Banque mondiale, « Procédure des sanctions de la Banque mondiale », décembre 2010, <http://siteresources.worldbank.org/INTOFFEVASUS/Resources/OESFactSheetFrenchDec2010.pdf?resourceurlname=OESFactSheetFrenchDec2010.pdf> (consultée le 24 mai 2014).

48 Les décisions sont disponibles sur <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTOFFEVASUS/0,,contentMDK:22911816~menuPK:7926949~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3601046,00.html> (page consultée le 24 mai 2014).

49 P.H. Dubois et A.E. Nowlan, « Global Administrative Law and the Legitimacy of Sanctions Regimes in International Law », *The Yale Journal of International Law Online*, 2010, pp. 15-25, p. 24.

50 Boisson de Chazournes et Fromageau, « Le mécanisme de sanction » (n. 43), p. 264.

51 L. Boisson de Chazournes et E. Fromageau, « Balancing the Scales: The World Bank Sanctions Process and Access to Remedies », *The European Journal of International Law*, 2012, pp. 963-989.

alternatif raisonnable »⁵² pourrait en soi être appliqué à la Banque mondiale. En l'état actuel, quatre des sept membres du Conseil des sanctions sont extérieurs à la Banque et sont nommés sur la base d'une liste dressée par le Président de la Banque.⁵³ Trois autres membres sont choisis par le Président de la Banque parmi le personnel de l'institution (*senior Bank staff*),⁵⁴ et ceci pour une durée de trois ans renouvelable.⁵⁵ Aucune audience n'est prévue devant le Responsable de l'évaluation et de la suspension. En outre, les audiences devant le Conseil des sanctions « doivent rester confidentielles et ne sont pas ouvertes au public ». ⁵⁶ Ces éléments conduisent à considérer qu'il peut y avoir un risque de voir l'immunité de juridiction de la Banque mondiale levée par des juridictions nationales dans le cas où ces dernières considéreraient la procédure comme non conforme au standard d'accès à la justice tel qu'interprété en droit international des droits de l'homme.⁵⁷

Une des différences fondamentales d'avec le Panel d'inspection est le fait que la Banque mondiale sanctionne directement des individus et entreprises, ce qui n'est pas le cas pour le Panel d'inspection. Cette différence doit-elle avoir une incidence ? Cette interrogation conduit à se demander si la question de la spécificité et de la nature des mécanismes de sanction peut avoir une incidence sur l'appréciation du caractère de mécanisme alternatif de justice d'une procédure. La voie judiciaire est-elle la voie idoine ?

On pourra avoir à l'esprit, à cet égard, la pratique du Fonds international de développement agricole (FIDA) qui permet un recours à l'arbitrage aux opérateurs privés qui considéreraient que leurs intérêts auraient été lésés dans le cadre d'une procédure de marchés publics.⁵⁸ Référence est faite aux règles d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage sur les différends entre organisations internationales et personnes privées. Cette pratique pourrait être

52 CEDH, *Waite et Kennedy* (n. 18), par. 68.

53 Banque mondiale, « Statut du Conseil des sanctions », http://siteresources.worldbank.org/EXTOFFEVASUS/Resources/SanctionsBoardStatute_9_15_2010.pdf (consultée le 24 mai 2014), art. v(2).

54 Ibid., art. v(4).

55 Ibid., art. v(5).

56 Banque mondiale, « World Bank Sanction Procedures », http://siteresources.worldbank.org/EXTOFFEVASUS/Resources/WBGSanctions_Procedures_April2012_Final.pdf (consultée le 24 mai 2014), art. VI section 6.03 (a).

57 Pour une analyse en ce sens, quoique dans d'autres contextes, voir J. Wouters, C. Ryngaert et P. Schmitt, « Western European Union v. Siedler; General Secretariat of the ACP Group v. Lutchmaya; General Secretariat of the ACP Group v. B.D. », *American Journal of International Law*, juillet 2011, pp. 560-567.

58 Martha « International Financial Institutions » (n. 12), p. 125.

étendue dans d'autres contextes. Il est vrai toutefois que le volume d'affaires n'est pas le même dans le cas du FIDA et dans celui de la Banque mondiale.

6 Conclusion

Le besoin d'accès à la justice se fait de plus en plus prégnant. L'*accountability* interne, dans certains cas, ne suffit pas pour répondre à cette demande. Elle doit être complétée par des mécanismes ou procédures d'*accountability* externe. Cela vaut notamment dans le cas où les organisations internationales sanctionnent des individus et des entreprises – car il y a une dimension d'extranéité de la sanction – c'est-à-dire que l'activité de l'organisation a un impact sur des entités qui lui sont extérieures.

Les cas du Panel et de la procédure de sanction en matière de lutte contre la corruption diffèrent sur ce point. L'extranéité dans le cas du Panel emporte des conséquences particulières. Même s'il y a un lien évident entre le financement par la Banque et le projet créant un dommage, la Banque n'est pas directement responsable de celui-ci. Dans le cas des sanctions, l'extranéité est directe. La Banque sanctionne elle-même des individus et des entreprises qui lui sont extérieurs.

La levée (ou la menace de levée) des immunités d'une organisation internationale peut servir de mécanisme permettant un contrôle du respect de l'*accountability*. C'est en quelque sorte un mécanisme de contrôle externe pour renforcer l'*accountability* de l'organisation. Il est dans ce contexte nécessaire de repenser les immunités. Il faut trouver un juste milieu entre la nécessité de protéger les organisations des influences extérieures et garder ce moyen de contrôle sur elles lorsque leurs activités comportent un élément d'extranéité tel que précédemment évoqué.

Il fait peu de doute que les pressions exercées sur le régime des immunités des organisations internationales par les juridictions internes contribuent à renforcer leur responsabilisation envers l'extérieur.⁵⁹ Dans les cas où aucun mécanisme de contrôle n'est prévu au sein d'une organisation, un « contrôle décentralisé » peut prévenir les insuffisances en termes d'*accountability*.⁶⁰

59 E. de Wet, « Holding International Institutions Accountable: The Complementary Role of Non-Judicial Oversight Mechanisms and Judicial Review », in A. Von Bogdandy *et al.*, (ed.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Heidelberg, Springer, 2010, 1008 p., pp. 855-882.

60 A. Reinisch, « Conclusion », in A. Reinisch (ed.), *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 258-274, p. 273.

Un niveau suffisant de protection des droits et intérêts des individus ne peut cependant pas être uniquement atteint au travers de ces mécanismes externes.⁶¹ Celui-ci passe irrémédiablement par l'établissement par les institutions concernées de mécanismes de recours (*adequate remedy mechanisms*) en leur sein. Ces mécanismes de recours, pour être adéquats, se doivent de respecter un « seuil minimum » incluant les garanties d'équité dans la conduite d'une procédure et de transparence.

Ces réflexions nous placent à l'intersection entre plusieurs choix, celui d'un système de justice externe à une organisation et décentralisé, ou celui d'un système interne à l'organisation et imbriqué institutionnellement à cette dernière ; celui de la prévalence de procédures judiciaires pour répondre à la doléance de plus de justice ou celui du choix de procédures non judiciaires mais qui devraient, à tout le moins, présenter des caractéristiques d'accès à la justice liées au respect de la règle de droit.

61 E. de Wet, « Holding International Institutions Accountable » (n. 59), p. 881.