



Assemblée générale
Cinquantième session

Distr. Générale

20 septembre 1996
Original : anglais

Points 129 et 140 a) de l'ordre du jour

Financement de la Force de protection des Nations Unies, de l'Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie, de la Force de déploiement préventif des Nations Unies et du quartier général des Forces de paix des Nations Unies

Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport donne suite au paragraphe 16 de la résolution 50235 de l'Assemblée générale en date du 7 juin 1996, dans lequel l'Assemblée a prié le Secrétaire général d'établir des prévisions de dépenses révisées concernant les demandes d'indemnisation présentées par des tiers et les demandes de règlement, lorsque le Conseiller juridique aura terminé l'étude approfondie qu'il doit entreprendre.

Le présent rapport examine la portée de la responsabilité de l'Organisation en ce qui concerne les activités menées par les forces des Nations Unies, les procédures d'examen des demandes d'indemnisation émanant de tiers et les limitations de la responsabilité de l'Organisation.

On estime à ce stade que les ressources nécessaires pour régler les demandes d'indemnisation présentées par des tiers aux Forces de paix des Nations Unies s'élèvent à 15,5 millions de dollars.

Au paragraphe 54 du présent rapport, l'Assemblée générale est priée de souscrire aux propositions et recommandations contenues dans la section IV, concernant les limitations financières et temporelles de la responsabilité de l'Organisation, les demandes reconventionnelles et compensatoires et les recours contre des États fournissant des contingents dans des cas précis de négligence grave, de faute intentionnelle ou de responsabilité pénale internationale de membres de la Force.

Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|---|--------------------|-------------|
| I. Introduction | 1 - 5 | 4 |
| II. Portée de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les activités des forces des Nations Unies | 6 - 19 | 5 |
| A. Le principe de la responsabilité | 6 - 8 | 5 |
| B. Portée de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne le fonctionnement des forces | 9 - 15 | 5 |
| C. Portée de la responsabilité en cas de combats | 16 - 19 | 7 |
| III. Procédures de règlement des demandes d'indemnisation émanant de tiers | 20 - 37 | 8 |
| A. Procédures en vigueur | 20 - 25 | 8 |
| B. Problèmes soulevés par les procédures en vigueur | 26 - 29 | 9 |
| C. Procédures modifiées d'instruction des demandes d'indemnisation | 30 - 37 | 10 |
| IV. Limitations de responsabilité | 38 - 44 | 11 |
| A. Limitation financière | 39 | 11 |
| B. Limitation temporelle | 40 | 11 |
| C. Demandes reconventionnelles et compensations | 41 | 12 |
| D. Recours contre les États fournissant des contingents : responsabilité concurrente | 42 - 44 | 12 |
| V. Résumé et conclusions | 45 - 48 | 13 |
| VI. Coût estimatif des indemnisations au titre de la responsabilité civile | 49 - 53 | 13 |
| VII. Mesures à prendre par l'Assemblée générale à sa cinquante et unième session | 54 | 14 |

I. Introduction

1. Le présent rapport donne suite à une recommandation formulée par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires dans son rapport sur le financement de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU), de l'Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie (ONURC), de la Force de déploiement préventif des Nations Unies (FORDEPRENU), du quartier général des Forces de paix des Nations Unies (FPNU), de la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) et de l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO) (A/50/903/Add.1). Au paragraphe 20 de ce rapport, le Comité consultatif a recommandé de faire examiner à fond par le Conseiller juridique les procédures actuellement en vigueur pour l'indemnisation de tiers à l'occasion d'activités de maintien de la paix des Nations Unies, et de faire rendre compte par le Secrétaire général à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Comité consultatif, en novembre 1996 au plus tard. De plus, le Comité a recommandé au Secrétaire général d'élaborer et de proposer à l'Assemblée, à sa cinquante et unième session, à partir des résultats de cette étude, des mesures et des procédures permettant de régler simplement, efficacement et promptement les demandes d'indemnisation présentées par des tiers, de protéger les intérêts de l'Organisation, d'en limiter les responsabilités et d'harmoniser les méthodes des organisations, institutions et programmes des Nations Unies en la matière.
2. L'Assemblée générale a fait sienne cette recommandation au paragraphe 16 de sa résolution 50/235 du 7 juin 1996.
3. Pour pouvoir évaluer les procédures actuellement en vigueur pour l'indemnisation de tiers¹ et proposer des procédures nouvelles ou modifiées permettant de simplifier et de rationaliser le règlement des demandes d'indemnisation et de limiter la responsabilité de l'Organisation, il faut d'abord décrire la portée de cette responsabilité en ce qui concerne les activités des forces des Nations Unies, tout particulièrement du point de vue des types de dommages le plus couramment rencontrés dans la pratique des opérations des Nations Unies : utilisation et occupation de locaux sans le consentement de leur propriétaire, préjudice corporel et perte de biens ou dommages matériels liés au fonctionnement des forces, ainsi que blessures et dommages imputables à des combats.
4. Considérant que de tels dommages ont été occasionnés aussi bien par des opérations traditionnelles de maintien de la paix (opérations relevant du Chapitre VI de la Charte) que par des opérations d'imposition de la paix relevant du Chapitre VII de la Charte, la question de la responsabilité civile de l'Organisation est examinée dans ce double contexte. Une distinction est cependant établie entre la responsabilité délictuelle de l'Organisation en cas de dommages résultant du fonctionnement des forces, quel que soit le type d'opération menée, et sa responsabilité en cas de dommages causés par des combats, que ce soit lors d'une opération relevant du Chapitre VII de la Charte ou d'une opération de maintien de la paix dans le cadre de laquelle il a été fait recours à la force en légitime défense.
5. Le présent rapport comprend trois parties : la première décrit la portée de la responsabilité de l'Organisation en cas de dommages imputables au fonctionnement des forces, à des «impératifs opérationnels» et à des combats. La seconde examine les procédures en vigueur pour l'indemnisation de tiers, les difficultés rencontrées dans la pratique et des mécanismes nouveaux ou modifiés permettant de régler simplement, efficacement et promptement les demandes d'indemnisation présentées par des tiers. La troisième soumet à l'examen de l'Assemblée générale les limitations financières et temporelles de la responsabilité de l'Organisation et des recours éventuels contre les États fournissant des contingents.

II. Portée de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les activités des forces des Nations Unies

A. Le principe de la responsabilité

6. La responsabilité internationale de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les activités des forces des Nations Unies découle de sa personnalité juridique internationale et de sa capacité d'exercer des droits et d'assumer des obligations au niveau international. Elle reflète également le principe de la responsabilité de l'État, dont il est largement reconnu qu'il s'applique aux organisations internationales et selon lequel les dommages résultant d'un manquement à une obligation internationale et imputables à l'État (ou à l'Organisation) engagent la responsabilité internationale de l'État (ou de l'Organisation) qui est tenu de verser des indemnités.
7. Considérant qu'elle est responsable, sur le plan international, des activités de ses forces, l'ONU assume, depuis qu'elle met en place des opérations de maintien de la paix, les responsabilités qui lui incombent en cas de dommages causés par des membres desdites forces dans l'exercice de leurs fonctions². Conformément à la section 29 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, elle s'est engagée au paragraphe 51 du modèle d'accord sur le statut des forces (voir A/45/594) à régler, par l'intermédiaire d'une commission permanente, les demandes d'indemnisation se rapportant à des dommages causés par des membres d'une force des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions officielles, et à l'égard desquelles les tribunaux locaux n'auraient pas compétence du fait de l'immunité de l'Organisation et de ses membres.
8. Le fait que l'Organisation des Nations Unies se soit engagée à régler les différends relevant du droit privé auxquels elle est partie et qu'elle ait pour pratique de régler les demandes d'indemnisation émanant de tiers — même si ce n'est pas nécessairement suivant la procédure prévue dans le modèle d'accord — prouve bien qu'elle reconnaît que la responsabilité des dommages causés par des membres des forces des Nations Unies est imputable à l'Organisation.

B. Portée de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne le fonctionnement des forces

1. Utilisation et occupation de locaux sans le consentement de leur propriétaire

9. L'utilisation de terrains et de locaux destinés au quartier général, aux camps et aux bureaux des forces des Nations Unies et au logement de leurs membres est, de toute évidence, essentielle à la conduite des activités opérationnelles et administratives de l'opération des Nations Unies dans le pays hôte. En se fondant sur l'hypothèse qu'en invitant une force de maintien de la paix sur son territoire, l'État hôte consent à lui fournir des locaux, les divers accords sur le statut des forces ont systématiquement prévu pour l'État hôte l'obligation de fournir à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, à titre gratuit, les emplacements destinés au quartier général, aux camps ou aux bureaux, et autres locaux nécessaires au logement de ses membres. Cette obligation est désormais mentionnée au paragraphe 16 du modèle d'accord.

10. Dans la pratique, toutefois, les dispositions contenues dans le paragraphe 16 du modèle d'accord ont rarement été appliquées à la lettre, si bien qu'à de rares exceptions près, l'ONU a dû procéder elle-même aux négociations avec les propriétaires quand elle a été amenée à louer des locaux appartenant à des particuliers. Le problème des locaux s'est posé de façon particulièrement aiguë dans les cas où il n'existait pas de gouvernement pouvant donner des locaux à l'Organisation ou en obtenir pour elle, ou lorsque le gouvernement existant n'exerçait pas un contrôle effectif sur la zone d'opérations des Nations Unies, ou encore lorsqu'il refusait de coopérer avec la force. Dans toutes ces situations, la force a inévitablement été amenée à occuper temporairement des terrains et des locaux, qui appartenaient souvent à des particuliers, sans le consentement de leur propriétaire et il s'est posé la double question de savoir a) si cela était légal et b) si une indemnisation était due à ce titre.
11. Considérant que seul le gouvernement hôte peut réquisitionner des biens privés³ situés dans son territoire, c'est lui qui, à la demande de l'ONU, devrait normalement le faire et mettre ces biens à la disposition de la force des Nations Unies⁴. C'est seulement quand les locaux nécessaires ne sont pas fournis par le gouvernement et qu'il est impossible de les obtenir autrement que la force des Nations Unies peut temporairement utiliser des terrains et des locaux — que ceux-ci appartiennent à l'État ou à des particuliers — dont elle a besoin pour le déploiement de ses effectifs et l'accomplissement de son mandat.
12. La légalité de l'occupation dans ces conditions n'exonère toutefois pas l'Organisation de la responsabilité qui lui incombe de verser une indemnisation adéquate ou un juste loyer pour les biens appartenant à des particuliers, tout en se réservant le droit d'en demander le remboursement au gouvernement, en application du paragraphe 16 du modèle d'accord ou du principe auquel il se réfère. Contrairement à ce qui se passe dans le cas de biens appartenant à des particuliers, pour lesquels une indemnisation doit être versée s'ils sont occupés temporairement, il n'y a pas lieu de verser d'indemnisation, en application du paragraphe 16 du modèle d'accord, à raison de l'utilisation temporaire de biens appartenant à l'État.

2. «Impératifs opérationnels» dégageant la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies

13. L'Organisation est responsable de la perte de biens et des dommages matériels causés par des forces des Nations Unies dans le cadre de leur fonctionnement ordinaire sauf en cas d'«impératifs opérationnels» — par exemple lorsque les dommages résultent d'actions nécessaires entreprises par une force de maintien de la paix dans l'exercice de son mandat⁵.
14. Il est bien entendu difficile, voire impossible, de déterminer à l'avance ce qui peut constituer un «impératif opérationnel» dans une situation donnée. La décision à cet égard relève du commandant de la Force, qui doit chercher à établir un équilibre entre des «impératifs opérationnels» de la Force et le respect de la propriété privée. Pour déterminer si une mesure donnée répond à un «impératif opérationnel», il convient de tenir compte des éléments ci-après :
 - a) Le commandant de la Force doit être convaincu de bonne foi qu'il existe un «impératif opérationnel»;
 - b) La mesure prise doit être strictement nécessaire pour répondre à un besoin opérationnel et ne pas être simplement dictée par les circonstances. Il faut aussi que le commandant n'ait pas le temps d'engager une autre action moins destructrice;
 - c) L'action doit s'inscrire dans le contexte d'un plan d'opérations et ne pas résulter d'une décision individuelle irréfléchie;
 - d) Les dommages causés doivent être proportionnels à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif opérationnel.
15. Bien que le principe des «impératifs opérationnels» ait déjà été appliqué dans la pratique des comités locaux d'examen des demandes d'indemnisation pour dégager la responsabilité de l'Organisation, il faudrait envisager d'incorporer officiellement une clause d'exonération de la responsabilité dans le paragraphe 51 du modèle d'accord sur le statut des forces qui, comme on l'a déjà mentionné, non seulement établit une procédure pour le règlement des différends, mais aussi définit la portée de la responsabilité de l'Organisa-

tion, s'agissant des actes accomplis par les membres de ses forces dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Les demandes d'indemnisation au titre de dommages imputables aux «impératifs opérationnels» d'une opération de maintien de la paix seraient donc exclues du champ de compétence des commissions permanentes de réclamations dans les termes suivants : «... tout différend ou toute réclamation relevant du droit privé, *qui ne se rapporte pas à des dommages imputables aux "impératifs opérationnels" de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, et auquel l'opération ou l'un de ses membres est partie*».

C. Portée de la responsabilité en cas de combats

1. La responsabilité de l'Organisation des Nations Unies est déterminée par les principes et les règles du droit international humanitaire

16. La responsabilité internationale de l'Organisation et le fait que celle-ci doit indemniser les victimes de violations du droit international humanitaire commises par des membres des forces des Nations Unies découlent de la position de l'ONU selon laquelle le droit international humanitaire est applicable aux forces des Nations Unies lorsque ses membres sont engagés en tant que combattants dans des situations de conflit armé. La portée de la responsabilité civile de l'Organisation vis-à-vis de tiers devra toutefois être déterminée dans chaque cas après examen de la question de savoir si l'acte considéré a été commis en violation d'une règle spécifique du droit international humanitaire ou du droit de la guerre. Ainsi, par exemple, le fait que des dommages ont été causés n'engage pas nécessairement en soi la responsabilité de l'Organisation. La responsabilité de l'Organisation serait engagée si les dommages avaient été causés suite à des violations des règles du droit international humanitaire et ne pouvaient pas être justifiés par des «impératifs militaires».

2. La responsabilité est fonction du degré de commandement et de contrôle exercés

17. La responsabilité internationale de l'Organisation des Nations Unies en cas d'activités menées par les forces des Nations Unies lors de combats est fondée sur l'hypothèse que l'opération considérée est placée sous le commandement et le contrôle exclusifs de l'Organisation. Lorsqu'une opération autorisée en vertu du Chapitre VII de la Charte est conduite sous commandement et contrôle national, la responsabilité au plan international des activités de la force incombe à l'État ou aux États qui conduisent l'opération. Il devient toutefois particulièrement difficile de déterminer la répartition des responsabilités dans les cas où un État ou des États fournissent à l'Organisation des forces à l'appui d'une opération des Nations Unies sans qu'elles fassent nécessairement partie intégrante de cette dernière, et dans ceux où le commandement et le contrôle opérationnels sont unifiés ou coordonnés. C'est ce qui s'est produit en Somalie où la Force d'intervention rapide et les US Rangers ont été fournis à l'appui de l'Opération des Nations Unies en Somalie II (ONUSOM II), ainsi que dans l'ex-Yougoslavie où une capacité de réaction rapide a été mise en place à l'appui de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU).
18. Dans le cas d'opérations conjointes, la responsabilité internationale de la conduite des troupes incombe à l'entité qui exerce le commandement et le contrôle opérationnels conformément aux arrangements établissant les modalités de coopération entre l'État ou les États fournissant les contingents et l'ONU. En l'absence d'arrangements formels entre l'ONU et l'État ou les États fournissant les contingents, la responsabilité serait déterminée dans chaque cas en fonction du degré de contrôle effectif exercé par chaque partie dans la conduite des opérations.

19. Le principe selon lequel, dans le cadre d'opérations coordonnées, la responsabilité des dommages imputables à des combats en violation du droit international humanitaire incombe à l'entité qui exerce effectivement le commandement et le contrôle de l'opération ou de l'action en cause reflète un principe bien établi de la responsabilité internationale. Il serait assurément souhaitable de prévoir des dispositions relatives à la répartition des responsabilités dans les arrangements conclus avec l'État ou les États qui fournissent des contingents, mais en l'absence d'arrangements de cette nature, les demandes d'indemnisation se rapportant à des dommages causés par des troupes auxiliaires devraient être présentées pour examen et règlement aux gouvernements ayant fourni les contingents. C'est en fait la procédure qui a été suivie dans le cas d'ONUSOM II et des forces fournies à l'appui de l'opération des Nations Unies.

III. Procédures de règlement des demandes d'indemnisation émanant de tiers

A. Procédures en vigueur

20. Il existe actuellement deux types de procédures pour le règlement de demandes d'indemnisation émanant de tiers : celle prévue au paragraphe 51 du modèle d'accord sur le statut des forces et celle établie sur le plan interne par l'ONU. La Commission permanente des réclamations visée dans le modèle d'accord prévoit un mécanisme de règlement des différends auquel les deux parties, à savoir l'ONU et le pays hôte, participent sur un pied d'égalité; le mécanisme établi sur le plan interne par l'ONU laisse entièrement à l'Organisation le soin d'effectuer les enquêtes, d'examiner les demandes d'indemnisation et de statuer à leur sujet.
21. Le paragraphe 51 du modèle d'accord prévoit la création d'une commission permanente chargée de statuer sur tout différend relevant du droit privé auquel une opération de maintien de la paix des Nations Unies ou l'un de ses membres est partie. Il stipule ce qui suit :

«Sauf disposition contraire du paragraphe 53, une commission permanente des réclamations créée à cet effet statue sur tout différend ou toute réclamation relevant du droit privé auquel l'opération de maintien de la paix des Nations Unies ou l'un de ses membres est partie et à l'égard duquel les tribunaux du [pays/territoire hôte] n'ont pas compétence en raison d'une disposition du présent accord. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le gouvernement nomment chacun un des membres de la commission; le président est désigné d'un commun accord par le Secrétaire général et le gouvernement... Les sentences de la commission ne sont pas susceptibles d'appel et ont force obligatoire, à moins que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le gouvernement n'autorisent à en faire appel devant un tribunal constitué conformément au paragraphe 53.»
22. Jusqu'ici, cependant, les demandes d'indemnisation relevant du droit privé ont été réglées sans que l'on ait eu à créer de commissions permanentes. En fait, dans le cas de la plupart des opérations passées ou présentes, la pratique a consisté à créer au sein de la mission un comité local d'examen des demandes d'indemnisation en vertu de pouvoirs délégués par le Contrôleur pour examiner les demandes d'indemnisation présentées par des tiers pour préjudice corporel, décès, perte de biens ou dommages matériels imputables à des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions officielles par des éléments civils ou militaires de la mission⁶, les approuver ou formuler des propositions de règlement.
23. Lorsque le paiement d'une indemnité a été approuvé par un comité d'examen des demandes d'indemnisation dans la limite des pouvoirs qui lui sont délégués, le service administratif compétent de la mission de maintien de la paix — normalement le Groupe pour les demandes d'indemnisation — offre l'indemnisation recommandée à l'auteur de la demande. Dans la grande majorité des cas, celui-ci accepte cette offre et reçoit le paiement moyennant signature d'une décharge par laquelle il dégage la responsabilité de l'Organisation.

24. Toutefois, lorsque le montant recommandé par le comité excède celui qu'il est autorisé à approuver, la demande est renvoyée par la mission au Siège de l'ONU pour examen et approbation. En pareil cas, les recommandations du comité local sont présentées à la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix qui les transmet à son tour pour examen et approbation au Directeur de la Division du financement des opérations de maintien de la paix (Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances).
25. Le mécanisme des comités pour les demandes d'indemnisation s'applique à toutes les opérations des Nations Unies, quelle qu'en soit l'importance. Ces comités, conçus pour être mis en place au moment de la création d'une mission, le sont en pratique lorsque le besoin s'en fait sentir.

B. Problèmes soulevés par les procédures en vigueur

26. Le nombre de demandes d'indemnisation introduites contre l'Organisation a considérablement augmenté lors des récentes opérations des Nations Unies. Certaines de ces demandes portent sur des montants potentiellement élevés. Le nombre de demandes portant sur des montants modestes et de demandes dénuées de fondement a également augmenté, notamment dans le cadre de missions comme l'ONUSOM et les FPNU. Quel que soit le montant sur lequel porte une demande, son traitement exige beaucoup de temps et d'efforts de la part du personnel de l'ONU, aussi bien dans la zone de la mission qu'au Siège, qui doit mener des enquêtes, réunir les pièces justificatives nécessaires et formuler des recommandations en vue d'un règlement. Compte tenu de l'accroissement du nombre et de la complexité des demandes en rapport avec d'importantes opérations engagées récemment par les Nations Unies, l'Organisation a eu du mal à les traiter efficacement et promptement, ce qui a entraîné des retards considérables au niveau de leur règlement. Ces retards peuvent être injustes pour les demandeurs et susciter des difficultés dans les relations entre l'Organisation et les gouvernements hôtes. Selon leur importance, ils risquent aussi d'exposer l'Organisation à de sérieuses critiques et de mettre le personnel des missions en danger.
27. La pénurie de personnel pour les enquêtes et l'examen des demandes d'indemnisation, sur le terrain comme au Siège, n'a fait qu'exacerber les problèmes. Sur le terrain, une enquête doit être effectuée pour identifier la cause des dommages et déterminer s'ils sont imputables à l'opération des Nations Unies (en cas de perte de biens ou de détérioration de locaux, une inspection technique doit être effectuée). Au Siège, le personnel est appelé à examiner simultanément un nombre exceptionnellement important de demandes en rapport avec plusieurs grandes opérations des Nations Unies en cours ou menées récemment. Dans de nombreux cas, ces demandes portent sur des montants relativement faibles et il aurait été préférable de les régler sur le terrain si ces montants n'avaient pas excédé les pouvoirs délégués aux comités locaux.
28. Il convient de mentionner en particulier la situation qui se présente durant et après la phase de liquidation ou la clôture d'une opération des Nations Unies. C'est au cours de ces périodes que la tâche des mécanismes d'examen des demandes d'indemnisation est particulièrement ardue. En plus des demandes présentées avant la clôture de l'opération et qui n'ont pas encore été réglées, un grand nombre de demandes nouvelles sont alors présentées par des demandeurs locaux qui, sachant que la force doit mettre fin à ses opérations, cherchent à se faire indemniser avant son départ. Or, c'est précisément au cours de cette période que les effectifs de l'opération, notamment du personnel dont les fonctions font partie du mécanisme prévu pour l'examen des demandes d'indemnisation (établissement des faits et prise des décisions, par exemple) sont sensiblement réduits, si bien que le nombre de demandes pouvant être examiné sur le plan local est encore plus restreint. Il s'ensuit que de nombreuses demandes ne sont pas réglées à la fin de la période de liquidation de l'opération.
29. Les problèmes de procédure auxquels se sont heurtés les comités locaux d'examen des demandes d'indemnisation ont été exacerbés par le fait que la portée de la responsabilité de l'Organisation en cas de perte de biens ou de dommages matériels, de façon générale, et sa responsabilité en cas de dommages résultant d'«impératifs opérationnels», en particulier, ne sont pas clairement définis.

C. Procédures modifiées d'instruction des demandes d'indemnisation

1. Comités d'examen des demandes

30. Les mécanismes et procédures actuels d'instruction des demandes d'indemnisation ne sont pas à rejeter en tant que tels. En étudiant leur modification, il faudra donc tenir compte du rôle essentiel des instances de terrain dans la procédure et le maintenir. Les informations et la documentation relatives aux circonstances spécifiques se trouvent généralement sur le terrain (par exemple, les rapports d'enquête, les témoignages, les constats d'état des biens). En outre, le personnel de l'opération des Nations Unies connaît mieux que quiconque les facteurs pertinents tels que la cause et l'ampleur du préjudice et le montant des dommages. Le maintien du mécanisme actuel dans le cadre duquel les comités locaux d'examen des demandes d'indemnisation ont le pouvoir de statuer jusqu'à concurrence d'un certain montant et de procéder à l'instruction initiale des demandes dépassant ce plafond, reste donc une option viable.
31. Toutefois pour pouvoir traiter un grand nombre de demandes portant sur des montants considérables, il faudrait que l'opération des Nations Unies dispose du personnel nécessaire. De plus, le plafond jusqu'auquel les comités locaux seraient habilités à statuer doit être modifié selon les conclusions des travaux en cours du Groupe de travail interdépartemental sur les demandes d'indemnisation. Les demandes excédant le plafond autorisé continueraient d'être transmises au Siège, avec la recommandation du comité local.
32. En outre, le comité local unique chargé de traiter les nombreuses demandes dans le cadre d'une opération de maintien de la paix pourrait être remplacé par plusieurs comités qui se répartiraient le travail selon la nature des préjudices (par exemple dommages corporels ou dommages matériels); il faudrait toutefois dans ce cas fournir le personnel administratif, financier, opérationnel et juridique nécessaire à ces comités.
33. Il est particulièrement important que du personnel soit disponible pour instruire les demandes d'indemnisation à la fin des missions et pendant la période de liquidation car l'expérience montre que les demandes tendent en général à se multiplier à ce moment-là. Il importe de laisser sur place assez de personnel possédant les qualifications voulues pour effectuer les enquêtes et l'instruction des demandes avant la fin de la période de liquidation.

2. Accords d'indemnisation globale

34. Les accords d'indemnisation globale, négociés directement entre l'Organisation et les gouvernements agissant au nom de leurs ressortissants, permettent à l'Organisation de bénéficier d'un système de règlement efficace et rapide ainsi que d'une limitation de sa responsabilité financière. Avec ce système, un gouvernement (normalement l'État hôte), dans l'exercice de son droit d'assurer la protection diplomatique de ses ressortissants, se substitue à eux, présente en leur nom à l'ONU une demande globale et négocie avec elle le montant de l'indemnisation. Une fois versé ce montant, c'est au gouvernement de le distribuer comme il l'entend entre ses ressortissants.
35. Cette méthode présente des avantages considérables. Premièrement, elle permet d'éviter les procédures coûteuses et longues qui seraient nécessaires pour traiter individuellement un grand nombre de demandes. Deuxièmement, comme l'indemnité globale négociée avec le gouvernement constituerait un règlement intégral et libératoire de tous les dommages (tant du gouvernement que des ressortissants), elle constituerait un plafond à la responsabilité financière et l'Organisation. Cela permettrait également d'éviter que des demandes individuelles continuent d'être présentées pendant un certain temps après l'achèvement de l'opération des Nations Unies. Troisièmement, cela éviterait à l'ONU d'avoir à déterminer à qui appartiennent les biens visés par la demande d'indemnisation⁷. C'est au gouvernement qu'il appartiendrait de faire cette détermination. Quatrièmement, les indemnités qui pourraient être dues par le gouvernement à l'ONU ou les autres créances de l'ONU sur le gouvernement pourraient éventuellement être déduites du montant global.

36. La formule d'indemnisation globale a été utilisée lors de l'Opération au Congo (1960-1964) : en cette occasion, un grand nombre de ressortissants belges et autres avait présenté à l'Organisation des demandes d'indemnisation pour des dommages corporels, des décès et des pertes ou dommages matériels provoqués par les troupes des Nations Unies sans que l'«impératif militaire» puisse être invoqué. Se substituant à leurs ressortissants, les Gouvernements belge, grec, italien, luxembourgeois et suisse ont accepté un montant forfaitaire comme règlement libératoire de tous les dommages causés aux personnes ou aux tiers du fait de l'Opération de l'ONU⁸.
37. La formule d'indemnisation globale n'est possible que si l'État accepte de se substituer à ses ressortissants. S'il n'y a pas de gouvernement dans la zone d'opération de l'ONU ou si le gouvernement existant n'accepte pas de se substituer aux demandeurs, l'Organisation doit traiter directement avec chaque demandeur. Lorsque les conditions permettant un règlement global sont réunies, il faudra que du personnel qualifié soit disponible sur le terrain et au Siège pour instruire, examiner et analyser les demandes. L'accord d'indemnisation globale lui-même sera négocié entre l'Organisation (au niveau du Siège) et le gouvernement demandeur.

IV. Limitations de responsabilité

38. Étant donné l'augmentation considérable du nombre et du montant des demandes d'indemnisation présentées à l'ONU au titre de la responsabilité civile, l'Assemblée générale voudra peut-être envisager les limitations de responsabilité ci-après : limitations financières et temporelles, demandes reconventionnelles et compensations, recours contre les États dans des cas spécifiques de négligence grave, de faute intentionnelle ou de responsabilité pénale internationale d'un membre de leur contingent.

A. Limitation financière

39. La responsabilité financière de l'Organisation pour les préjudices pécuniaires peut être limitée à un montant déterminé; un plafond peut également être fixé pour le *pretium doloris* et la responsabilité de l'Organisation peut exclure le préjudice moral (y compris les «punitive damages»⁹). Le plafond de l'indemnisation et les modalités de détermination de la limite de responsabilité financière appellent un complément d'étude, mais le principe de la limitation de la responsabilité financière est acquis dans la pratique internationale¹⁰.

B. Limitation temporelle

40. La responsabilité de l'Organisation peut être limitée dans le temps en ce sens que les demandes présentées après la date de péremption ne seraient plus recevables. Les délais de péremption seraient établis en tenant compte de la nécessité d'enquêter et de vérifier sur place les circonstances qui sont à l'origine de la demande. Les demandes périmées ou présentées trop longtemps après les faits générateurs ne seraient pas examinées¹¹.

C. Demandes reconventionnelles et compensations

41. Il peut arriver que l'ONU ait une créance sur une partie qui revendique une créance sur elle. Si la créance de l'ONU a pour origine la situation qui a donné lieu à la créance sur elle, on peut considérer qu'il y a demande reconventionnelle; si les créances ont leur origine dans des situations différentes, il y a lieu à compensation. Il n'est pas très fréquent que l'Organisation ait sur un particulier une créance donnant lieu à demande reconventionnelle ou à compensation, mais il arrive plus souvent qu'elle ait des créances sur le gouvernement hôte à la suite de versements qu'elle a effectués sans obligation juridique pour permettre à la mission de poursuivre ses activités. Il peut s'agir par exemple d'impôts versés au pays hôte sur des produits pétroliers et autres ou sur des services, de redevances fiscales (par exemple des péages routiers) ou de loyers versés pour des locaux que le gouvernement était tenu de mettre gratuitement à disposition en vertu de la Convention sur le statut des forces ou des principes et pratiques des opérations de maintien de la paix. Il est arrivé bien des fois que l'ONU en effectuant ces paiements, se soit réservé le droit de demander au gouvernement concerné le remboursement des montants ainsi versés.

D. Recours contre les États fournissant des contingents : responsabilité concurrente

42. Dans ses relations avec l'État hôte, l'Organisation des Nations Unies est internationalement responsable des activités des forces des Nations Unies. Toutefois, dans ses relations avec les États fournissant des contingents, elle peut, si un membre d'un contingent national a commis une négligence grave, ou une faute intentionnelle, ou encourt une responsabilité pénale internationale, se retourner contre l'État dont ce membre est ressortissant.
43. En cas de pertes ou dommages matériels provoqués par la négligence ou par une faute grave d'un membre de la force, l'article 9 de l'Accord relatif aux contributions conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'État fournissant des ressources à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies (A/50/995, annexe), stipule ce qui suit :
- «Il incombe à l'Organisation des Nations Unies de régler toute demande d'indemnisation émanant de tiers lorsque la perte ou la détérioration des biens des intéressés, le décès ou la blessure corporelle a été causé par le personnel ou le matériel fourni par le gouvernement dans l'exercice des fonctions ou toute autre activité ou opération au titre du présent Accord. Toutefois, si la perte, la détérioration, le décès ou la blessure est dû à une négligence grave ou à une faute intentionnelle du personnel fourni par le gouvernement, il appartiendra à celui-ci de régler cette demande d'indemnisation.»
44. En cas de dommage provoqué à l'occasion des combats par des membres d'un contingent national en violation du droit humanitaire international et si la responsabilité pénale internationale desdits membres est engagée, l'Organisation peut se retourner contre l'État ayant fourni le contingent. Étant donné que la juridiction pénale est de la compétence exclusive de l'État de nationalité et que celui-ci est tenu de faire respecter le droit humanitaire international par les membres du contingent qu'il fournit, l'Assemblée générale voudra peut-être envisager de reconnaître la responsabilité concurrente des États de nationalité en cas de violation du droit humanitaire international par des membres des contingents nationaux ainsi que leur responsabilité civile.

V. Résumé et conclusions

45. Lorsqu'il a demandé une étude juridique, le Comité consultatif envisageait un processus en deux étapes : l'examen des procédures actuelles, sur la base duquel le Secrétaire général proposerait au cours de la cinquante et unième session de l'Assemblée générale des moyens propres à assurer un règlement simple, efficace et rapide des demandes d'indemnisation émanant de tiers, de limiter la responsabilité de l'Organisation, de protéger ses intérêts et de coordonner l'approche de toutes les organisations et agences et de tous les programmes des Nations Unies. Dans le présent rapport, les deux étapes envisagées par le Comité consultatif sont regroupées.
46. Le champ et les limitations de la responsabilité de l'ONU ont été définis. Il a été établi que les propriétaires devraient être indemnisés quand des terrains ou locaux ont été utilisés ou occupés sans leur consentement, mais que le droit de l'Organisation de se retourner contre le gouvernement hôte devait être réservé. La responsabilité de l'ONU en ce qui concerne les pertes et dommages matériels subis au cours des opérations ordinaires de la force est reconnue, sous réserve du principe de «l'impératif opérationnel» et dans les limites des paramètres décrits ci-dessus. La responsabilité de l'Organisation pour les dommages entraînés par les combats est déterminée par les principes et règles du droit humanitaire international; elle est limitée quand les opérations militaires sont menées par des forces qui ne sont ni en droit ni en fait sous le commandement et le contrôle exclusif de l'ONU.
47. Les procédures actuelles, qui font appel principalement aux comités locaux d'examen, se sont en principe révélées adéquates mais étant donné l'accroissement du nombre, du montant et de la complexité des demandes, les comités ont eu du mal à traiter efficacement les demandes présentées à la suite des opérations récentes des Nations Unies. Les modifications proposées du mécanisme existant, telles que la création de comités multiples d'examen des demandes, l'accroissement de leur pouvoir financier et l'affectation d'un complément de personnel qualifié sur le terrain comme au Siège devraient résoudre ces difficultés pratiques. Il a été proposé d'adopter de préférence la procédure du règlement global. Comme le système des commissions permanentes des réclamations prévu dans le modèle d'accord sur le statut des forces n'a jamais été utilisé jusqu'ici, il n'est pas possible d'évaluer en toute connaissance de cause ses avantages et ses inconvénients.
48. Enfin, l'étude propose des moyens de limiter la responsabilité financière de l'Organisation lorsque sa responsabilité juridique est engagée. De telles mesures sont recommandées en principe; certaines impliquent une modification des pratiques actuelles tandis que d'autres sont compatibles avec celles-ci. Ce sont notamment : des limitations financières et temporelles; des demandes reconventionnelles et compensations; et le recours contre les États ayant fourni des contingents pour les dommages provoqués par une négligence grave, ou une faute intentionnelle, ou qui engagent la responsabilité pénale internationale d'un membre de la force.

VI. Coût estimatif des indemnisations au titre de la responsabilité civile

49. Dans le rapport du Secrétaire général daté du 16 mars 1996 (A/50/696/Add.4 et Corr.1), il est estimé qu'il faudra 20 millions de dollars pour régler les créances au titre de la responsabilité civile pendant la période de liquidation des Forces de paix des Nations Unies allant du 1er janvier au 30 juin 1996. Dans le rapport du 29 mars (A/50/696/Add.5), il est estimé qu'il faudra 5 millions de dollars de plus pendant la période de liquidation allant du 1er juillet 1996 au 28 février 1997 et encore 500 000 dollars au titre de la fourniture des services d'appui communs pour la période allant du 1er juillet 1996 au 30 juin 1997.

50. Dans l'attente du présent rapport, le Comité consultatif a recommandé que le montant alloué au règlement des indemnités au titre de la responsabilité civile pendant la période allant du 1er janvier au 30 juin 1996 soit ramené de 20 à 10 millions de dollars. Le montant réduit est inscrit dans l'autorisation d'engagement de dépense donné par l'Assemblée générale dans sa résolution 50/235 du 7 juin 1997.
51. Lorsque les prévisions de dépenses ont été établies au début de l'année, quelque 800 affaires pouvant relever des comités d'examen étaient pendantes; chacune aurait pu donner lieu à une créance sur l'Organisation. Il était par ailleurs prévu que, lorsque les forces libéreraient les installations louées par les bataillons quittant la zone de la mission, le nombre des demandes d'indemnisation adressées à l'ONU pour des dommages résultant de l'utilisation de ces installations se multiplierait. On a donc estimé que le montant nécessaire pour régler ces créances pourrait s'élever à quelque 20 millions de dollars pendant la phase préalable à la liquidation allant du 1er janvier au 30 juin 1996 et à 5,5 millions de dollars pendant les 12 mois suivants. Ces prévisions ne sont toutefois pas avérées.
52. Au total, 151 demandes sont encore en suspens, dont 37 représentent au total 28,8 millions de dollars. L'instruction de ces demandes a été compliquée et retardée par le fait que les anciens locataires ou propriétaires tendent à réclamer la remise à neuf de leurs locaux. Aucune distinction n'est faite entre les coûts résultant d'une utilisation abusive des locaux, de dommages de guerre, de défaut d'entretien, d'usure et détérioration normale et de vétusté. En outre, les demandes sont présentées d'une façon qui ne permet pas de distinguer les divers éléments de dépense. Dans plusieurs cas, le montant paraissait si évidemment correspondre à une remise à neuf totale qu'il a été décidé de suspendre le traitement du dossier et d'inviter le demandeur à présenter une nouvelle demande portant uniquement sur les dommages attribuables à l'utilisation abusive par les Forces de paix des Nations Unies.
53. Le montant de 10 millions de dollars a été autorisé pour la période allant du 1er janvier au 30 juin 1996 et le montant de 5,5 millions de dollars figurant dans les prévisions de dépenses pour la période allant du 1er janvier 1996 au 30 juin 1997 semble à ce stade suffisant pour régler les créances compte tenu du nombre de demandes effectivement reçues depuis que les prévisions ont été établies, du rythme auquel les Forces de paix des Nations Unies continuent de recevoir des demandes, du nombre de demandes déjà réglées ou classées et du nombre et de la valeur des demandes en suspens.

VI. Mesures à prendre par l'Assemblée générale à sa cinquante et unième session

54. Il appartiendra à l'Assemblée générale, à sa cinquante et unième session, de prendre acte du rapport du Secrétaire général et de souscrire aux propositions et recommandations figurant à la section. IV.

Notes

- ¹ Aux fins du présent rapport, les demandes d'indemnisation présentées par des tiers ne comprennent pas celles qui résultent d'une relation contractuelle ou autre relation juridique directe entre le demandeur et l'ONU. Sont donc exclues de la présente étude les demandes d'indemnisation se rapportant à des contrats ou à des accords de bail ainsi qu'à des accidents impliquant des véhicules officiels des Nations Unies, qui sont, dans la plupart des cas, couverts par la police d'assurance au tiers contractée par l'ONU sur le plan mondial et par conséquent réglées par le représentant ou l'agent désigné de la compagnie d'assurance, conformément à la législation locale de l'État concerné. Si toutefois la compagnie d'assurance n'a pas désigné sur place de représentant apte à régler les cas de ce genre, les demandes sont examinées en premier lieu par le Comité local d'examen des demandes d'indemnisation dans la zone de la mission qui les transmet ensuite à la compagnie d'assurance pour règlement.
- ² Dans une lettre datée du 6 août 1965, que le Secrétaire général a adressée au représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques à propos du versement d'indemnités à des ressortissants belges résidant dans la République démocratique du Congo, on peut lire ce qui suit :
- «L'Organisation des Nations Unies, représentée par son Secrétaire général, a toujours eu pour politique d'indemniser les victimes de dommages engageant la responsabilité juridique de l'Organisation. Cette politique est conforme aux principes généralement reconnus du droit ainsi qu'à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies» (document S/6597).
- ³ En l'absence de définition de ce qui constitue un bien appartenant à l'État, ou de preuve de propriété en cas de doute ou de propriété mixte, la notion de bien appartenant à l'État devrait être interprétée strictement. Par analogie avec l'article 56 des Règles de La Haye, les biens des municipalités devraient être considérés, aux fins des opérations de maintien de la paix, comme des biens privés.
- ⁴ Voir l'étude sommaire du Secrétaire général sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la Force d'urgence des Nations Unies (A/3943, par. 142).
- ⁵ La notion d'«impératif opérationnel» au sens du présent document a été élaborée dans la pratique des opérations des Nations Unies. Il convient de la distinguer de la notion d'«impératif militaire», qui se limite aux combats et est régie par le droit de la guerre. Ces deux notions sont toutefois similaires en théorie en ce sens qu'elles servent de motif d'exonération de la responsabilité, ou de légitimisation d'un acte qui serait autrement jugé illégal.
- ⁶ Voir ST/AI/149/Rev.4, par. 16 à 18. Normalement, un comité d'examen des demandes d'indemnisation comprend au minimum trois fonctionnaires exerçant d'importantes fonctions administratives. Dans la mesure du possible, un conseiller juridique ou un fonctionnaire ayant une formation juridique devrait en faire partie. Un comité local pour l'examen des demandes d'indemnisation comprend généralement les membres ci-après :
- Président : Chef de l'administration
Membre : Conseiller juridique
Membre : Chef du Service financier
Membre : Chef des services généraux
Secrétaire (d'office) : Chef du Groupe pour les demandes d'indemnisation
- ⁷ La question du propriétaire des biens s'est posée dans plusieurs cas de demandes d'indemnisation pour dommages matériels présentées par les autorités locales dans l'ex-Yougoslavie. Il était en effet difficile de déterminer si les biens en question appartenaient à l'autorité locale ou à un particulier et donc de savoir à qui devait revenir l'indemnité.
- ⁸ La procédure de règlement des indemnités dues à des ressortissants belges est décrite dans la lettre du 6 août 1965 adressée par le Secrétaire général au représentant de l'URSS. Les demandes ont fait l'objet d'une enquête des services compétents de l'ONUC et du Siège de l'ONU. Les dommages dus aux opérations militaires ou à des impératifs militaires ont été exclus, de même que les dommages provoqués par du personnel n'appartenant pas à l'ONU. Sur les quelque 1 400 demandes présentées par des ressortissants belges, 581 ont été considérées comme

recevables par l'ONU. À la suite de consultations avec le Gouvernement belge, il a été convenu qu'une somme de 1,5 million de dollars des États-Unis serait versée en règlement forfaitaire et définitif. À cette occasion, plusieurs contentieux financiers entre l'Organisation des Nations Unies et la Belgique ont été réglés. Le règlement a été effectué en déduisant la somme de 1,5 million de dollars du total des contributions non versées au titre de l'ONUC, soit environ 3,2 millions de dollars (voir note 2 ci-dessus, document S/6597).

⁹ L'article 4 du règlement du Siège concernant la «limitation des dommages-intérêts exigibles à raison d'actes survenus à l'intérieur du district administratif du Siège» adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/210 du 11 décembre 1986 définit comme suit le préjudice pécuniaire : «Le "préjudice pécuniaire" s'entend du coût raisonnable de la réparation ou du remplacement d'un bien; dans le cas de décès, de blessures ou de maladie, il s'entend du montant des dépenses raisonnables passées et présentes et estimées pour l'avenir au titre :

- i) Des soins médicaux;
- ii) De la rééducation;
- iii) Du manque à gagner;
- iv) De la perte de soutien financier;
- v) Des services d'aide familiale;
- vi) Des frais de transport;
- vii) Des frais d'inhumation;
- viii) Des frais de justice.»

¹⁰ Voir Convention relative aux dommages causés aux tiers à la surface par des aéronefs étrangers, 1952, Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, 1960, Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer («Règles de Hambourg»), 1978, Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international («Convention de Varsovie»), 1929, telle que modifiée par le Protocole de La Haye de 1955 et le Protocole de Montréal No 4 de 1975, et Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, 1969.

¹¹ Pour la pratique internationale en matière de délais de péremption, voir *ibid.*
