
**L'accès de l'individu à la justice internationale :
La Commission d'indemnisation
des Nations-Unies.**

Par SAM Lyes

Docteur en droit Université de Tizi-Ouzou

Introduction

On assiste, au cours de ces dernières années, à une montée croissante des mécanismes internationaux destinés aux dédommagements en masse des victimes suite à un conflit armé, actes de terrorisme ou toute autre situation de crise¹. La Commission d'indemnisation des Nations-Unie (ci-après la Commission) est l'un de ces systèmes d'indemnisation mis en place afin d'assurer concrètement la réparation intégrale des préjudices provoqués par l'invasion et l'occupation illicite du Koweït par l'Iraq.

Ainsi, conformément aux différentes résolutions du Conseil de sécurité, l'Iraq est tenu officiellement responsable, en vertu du droit international, de toute perte, de tout dommage y compris l'environnement et la destruction de ressources naturelles et de tous autres préjudices directs subis par le Koweït et des Etats étrangers ainsi que de leurs nationaux et sociétés du fait de son invasion et de son occupation illicite du Koweït². Corrélativement, en vue de mettre en œuvre la responsabilité

¹- Voy., Thierry Sénéchal, « Dédommagement, réparation, restitution : instruments de "vérité" ? », *Topique*, 2008/1 (n° 102), pp. 23. 39.

²- Résolutions 674 du 29 octobre 1990, § 8 et 686 du 2 mars 1991, § 2 b) et 687 du 3 avril 1991, § 16. Il est ici important de souligner que l'engagement de la responsabilité internationale de l'Iraq pour violation du *jus ad bellum*, c'est-à-dire l'invasion et l'occupation illégale du Koweït comprend *de plein droit* sa responsabilité pour les infractions au *jus in bello* commises à l'occasion. En réalité, les infractions commises à l'encontre des ressortissants d'Etat tiers se trouvant en Iraq ou au Koweït, en particulier le personnel diplomatique et consulaire, ainsi que les violations graves à la Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre étaient visées dès les premières résolutions du Conseil de sécurité. Ainsi, les résolutions 666 du 13 septembre 1990, § 2, 664 du 18 août 1990, § 2, 666 du 13 septembre 1990, § 2, 666 du 16 septembre 1990, § 1, 2, 3 et 4, 670 du 25 septembre 1990, § 13 et 674 (1990), § 3. Voy., Henri Meyrowitz, « La guerre du Golf et le droit des conflits armés », *RGDIP* (1992), pp. 589. 590.

internationale de l'Iraq, le Conseil de sécurité procéda, par le biais de la résolution 687 du 3 avril 1991¹, à la création de la Commission d'indemnisation des Nations-Unies ; un mécanisme indemnitaire collectif et contraignant en vertu duquel l'Iraq assumera les conséquences dommageables de ses agissements illicites.

Ayant été instituée sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies, la Commission est un organe subsidiaire du Conseil de sécurité agissant sous son autorité et son contrôle². Deux tâches essentielles lui sont attribuées. La première est fonctionnelle et consiste en l'administration du Fonds d'indemnisation des Nations-Unies crée dans le même cadre³. La seconde est plutôt décisionnelle en ce qu'elle porte sur la gestion de la procédure et des modalités de règlement des réclamations des victimes de l'invasion iraquienne du Koweït. Dans cet ordre précis, comme le souligne à juste titre le Secrétaire général des Nations-Unies dans son rapport présenté en application du paragraphe 19 de la résolution 687 précitée, la Commission remplit différentes tâches consistant à examiner les réclamations, en vérifier la validité, à évaluer les dommages subis, à déterminer le montant des paiements et à résoudre les

¹- Résolution 687 (1991), § 18.

²- Voy., Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 19 de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité, S/22559, du 2 mai 1991, § 4.

³- Résolutions 687, § 18 et 692 du 20 mai 1991, § 3. Le Fond d'indemnisation des Nations-Unies est un compte-séquestre de l'ONU administré par le Secrétaire exécutif de la Commission sous l'autorité de son Conseil d'administration. Il est alimenté de la contribution financière de l'Iraq fondée sur un certain pourcentage de la valeur de ses exportations du pétrole et de produits pétroliers, sans excéder une limite proposée au Conseil par le Secrétaire général et déterminée compte tenu des besoins du peuple iraquien, de la capacité de paiement de l'Iraq, évaluée avec le concours des institutions financières internationales eu égard aux charges afférentes au service de sa dette extérieure, et des besoins de l'économie iraquienne. Voy., la résolution 687 précitée, § 19). Notons que le pourcentage de la contribution iraquienne fut fixé à 30 % de la valeur annuelle des exportations de pétrole et de produits pétroliers en vertu de la résolution 705 du 15 août 1991 (§ 2), réduit ensuite à 25 % par la résolution 1330 du 5 décembre 2000, § 12, avant d'être amené à 5 % conformément à la résolution 1483 du 23 mai 2003, § 21.

différents relatifs aux réclamations des victimes¹.

La démarche du Conseil de sécurité en l'espèce, il faut le dire, est tout à fait singulière et ce, pour deux raisons distinctes. Premièrement, la réparation des dommages découlant d'un fait internationalement illicite dans un cadre multilatéral au sein des Nations-Unies constitue un précédent inédit en droit international². Car, d'une manière générale, la pratique internationale offre des moyens divers permettant aux Etats de s'acquitter concrètement de l'obligation de réparer le préjudice occasionné par un fait internationalement illicite qui leur est imputable ; l'arbitrage, les commissions mixtes de réclamation, les négociations, les traités de paix ou encore le recours devant une instance juridictionnelle internationale en constituent les voies les plus répandues en la matière³.

Deuxièmement, et c'est là assurément l'une des innovations essentielles de la procédure en question, la Commission a compétence *ratione personae* de connaître des réclamations de toute personne physique victime de l'invasion et de l'occupation illicite du Koweït par l'Iraq. Dans ce sens, il est permis aux individus – outre les personnes morales de droit interne (les sociétés) et international (les États et les Organisations internationales) – de porter directement leurs revendications d'indemnisation financière devant la Commission⁴. Traditionnellement en effet, il est une règle bien établie du droit international qu'il appartient à l'État lésé

¹- Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 19 de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité, S/22559, du 2 mai 1991, § 4.

²- Pierre d'Argent, « Le fond et la Commission de compensation des Nations-Unies », *RBDI* 1992-2, p. 491 ; Lazhar Bouony, « Regard sur la Commission d'indemnisation des Nations Unies », *AFDI*, vol. 43, 1997. p. 117.

³- Voy., Pierre d'Argent, « Les accords interétatiques de restitution et/ou d'indemnisation », in Ascensio H., Decaux E. et Pellet A. (dir.) *Droit international pénal*, Deuxième édition révisée, Paris, A. Pedone, 2012, p. 709.

⁴- Voy., Decision taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission at the 27th meeting, sixth session held in 26 June 1992, S/AC.26/1992/10 to approve the Provisional Rules of Claims Procedures, article 5.

d'invoquer la responsabilité internationale de l'État auteur du fait internationalement illicite et de réclamer la réparation des dommages résultant de celui-ci, qu'ils soient d'ailleurs subis par l'État lui-même ou par ses propres ressortissants.

L'objet du présent article se concentrera sur les questions directement liées à l'accès de l'individu à la Commission. Ainsi, on se limitera à l'analyse des quatre points suivants : la compétence *ratione personae* de la Commission (I) ; les dommages couverts par le mécanisme de compensation, autrement dit la compétence *ratione materiae* de la Commission (II) ; la procédure de présentation et de traitement des réclamations individuelles (III) ; et enfin les conséquences du recours des individus devant la Commission (IV).

I- La Compétence *ratione personae* de la Commission

Nous l'avons déjà dit, la Commission est habilitée *ratione personae* à recevoir les demandes d'indemnisation de la part des Etats, des Organisations internationales et des particuliers, personnes physiques et morales. Compte tenu des besoins de cette étude qui se bornera, comme nous le savons, à l'examen de la question de l'éligibilité des personnes physiques devant la Commission, nous nous attarderons *a priori* sur les critères *ratione personae* de recevabilité des réclamations individuelles devant la Commission.

Ainsi, la Commission est habilitée à statuer sur toutes les réclamations d'indemnisation émanant des personnes physiques de nationalité Koweïtienne ou de toute autre nationalité. Cependant, deux catégories d'individus sont exclues de la procédure d'indemnisation ; les personnes physiques de nationalité iraquienne (1) et les personnes physiques de nationalité autre qu'iraquienne, membres des forces armées iraquiennes (2).

1- L'exclusion des ressortissants iraqiens du mécanisme d'indemnisation devant la Commission

Sont recevables devant la Commission les réclamations d'indemnisation de toutes les personnes physiques de quelque nationalité que ce soit, à l'exception des personnes physiques de nationalité iraquienne qui ne peuvent pas toutefois se prévaloir d'une nationalité « *dûment établie* » d'un autre Etat (*bona fide*

nationality of any other State)¹. Plus clairement, l'exclusion des ressortissants irakiens du système de compensation devant la Commission ne s'applique pas vis-à-vis des personnes de nationalité irakienne qui disposent de *bonne foi* d'une autre nationalité. Clairement, le critère de rattachement national dominant ou de la nationalité effective, pourtant largement appliqué en matière de plaintes internationales d'une manière générale, est ici formellement écarté laissant place à l'application d'un critère simple ; celui de *la bonne foi*.

Ainsi, sont éligibles devant la Commission toutes les réclamations présentées par des individus irakiens titulaires d'une autre nationalité pourvu qu'ils ne l'aient pas acquise de mauvaise foi, c'est-à-dire, dans l'unique but de se prévaloir du droit à une indemnité devant la Commission. Dans ce sens, les différents Comités de commissaires ont établi un critère général en vertu duquel est réputée acquise de bonne foi toute nationalité possédée ou réclamée antérieurement à la date de l'adoption du critère de la nationalité « *dûment établie* » par le Conseil d'administration, conformément à sa décision du 2 août 1991 cité en amont². Par ailleurs, la nationalité autre qu'irakienne détenue postérieurement à cette date pertinente n'est pas considérée systématiquement comme ayant été acquise de mauvaise foi lorsque des circonstances particulières permettent d'établir la preuve contraire³.

¹- Governing Council Of The United Nations Compensation Commission, *Criteria for expedited processing of urgent claims*, S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 17.

²- Voy., *Report and Recommendations made by the Panel of Commissioners concerning the sixth instalment of claims for departure from Iraq or Kuwait (category A claims)* S/AC. 26/1996/3, 26 October 1996, §§ 27. 33, pp. 9. 10 ; *Report and Recommendations made by the Panel of Commissioners concerning part one of the second instalment of claims for serious personal injury or death (Category B Claims)* S/AC. 26/1994/4, 15 December 1994, § 13, p. 11 ; *Report and Recommendations made by the Panel of Commissioners concerning the sixth instalment individual claims for damages up to us\$100,000 (category C claims)* S/AC. 26/1998/6, 2 July 1998, §§ 11. 15, pp. 7. 8 ; *Report and Recommendations made by the Panel of Commissioners concerning part one of the second instalment of individual claims for damages above us\$100,000 (category D claims)* S/AC. 26/1998/11, 2 October 1998, §§ 10. 11, pp. 5. 6.

³- Voy., notamment S/AC. 26/1996/3, 26 October 1996, § 31, p. 10 ; S/AC. 26/1998/11, 2 October 1998, § 11, p. 6.

2- L'exclusion des membres non-iraquiens des forces armées iraqiennes du mécanisme d'indemnisation devant la Commission

Suivant les recommandations du Comité de commissaires sur les réclamations individuelles pour atteinte aux personnes, les membres des forces armées iraqiennes de nationalité étrangère sont exclus de la procédure d'indemnisation devant la Commission pour tout préjudice qu'ils auraient pu subir en cette qualité.

Ceci dit, la règle de l'admissibilité des réclamations introduites par des individus de nationalité autre qu'iraquienne ne s'applique pas lorsque ces derniers exercent des fonctions au sein des forces armées iraqiennes. Parce que, souligne le Comité : « *the United Nations Compensation Commission was established to indemnify those who suffered losses resulting from Iraq's unlawful invasion and occupation of Kuwait* »¹.

II- La Compétence *ratione materia* de la Commission

Les dommages susceptibles de réparation devant la Commission doivent trouver leurs origines dans des événements directement liés à l'invasion et l'occupation illégale du Koweït par l'Iraq (1). Les réclamations individuelles relatives à celle-ci sont réparties en catégories distinctes en fonction du type de préjudice occasionné (2).

1- Les événements donnant lieu à une indemnisation devant la Commission

D'emblée, sont éligibles devant la Commission toutes les conséquences dommageables directement liées à l'invasion et l'occupation illégale du Koweït par l'Iraq qui se sont produites au cours de la période allant du 2 août 1990, date de l'invasion et le 2 mars 1991, date de l'adoption de la résolution 686 du Conseil de sécurité décrétant la cessation des hostilités. Les préjudices allégués doivent se rattacher, entre autres², aux

¹- *Report and recommendations made by the Panel of Commissioners concerning part two of the second instalment of claims of serious personal injury or death (category B claims) S/AC. 26/1995/1, 22 March 1995, § 4, p. 3.*

²- Car, précisons-le, les faits auxquelles les préjudices prétendus devaient se rattacher sont ici cités d'une manière non exhaustive, S/AC.26/1992/15, 4 January 1993, art. 6 § 2.

opérations militaires ou des menaces d'action militaire des deux parties, départ de l'Irak ou du Koweït ou de l'incapacité de quitter ces pays ou d'une décision de ne pas y revenir, des actions commises par des fonctionnaires, des salariés ou des agents du gouvernement irakien ou d'entités placées sous son contrôle et de la rupture de l'ordre civil au Koweït ou en Irak¹. En revanche, les préjudices dus aux actes de prise d'otage ou toute autre forme de détention illégale échappent à cette limitation *ratione temporis*², puisque les demandes d'indemnisation relatives à toute privation illégale de liberté prolongées au-delà du 2 mars 1990 seront recevables³.

Par contre, en application de la décision du Conseil d'administration 1992/9, les conséquences préjudiciables supportées par les particuliers résultant uniquement de l'embargo économique et les mesures connexes prises par le Conseil de sécurité, en vertu de sa résolution 661 du 6 août 1990⁴, sont exclues de la compétence *ratione materiae* de la Commission⁵.

Néanmoins, une indemnisation peut être allouée aux requérants dans la mesure où les pertes, les dommages et les blessures allégués seraient considérés comme des conséquences directes de l'invasion et de l'occupation illégale du Koweït par

¹- Voy., S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 18 a, b, c) ; Decision taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission at its 31st meeting, held on 18 December 1992 S/AC.26/1992/15, 4 January 1993, art. 6 § 1 a, b, c, d) ; S/AC.26/1991/7/, Rev.1.

²- Voy., S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 18 e) ; S/AC.26/1992/15, 4 January 1993, § 6 e) ; S/AC.26/1991/7/, Rev.1.

³- Pierre d'Argent, « Le fond et la Commission de compensation des Nations-Unies », *Op. Cit.*, p. 503.

⁴- Ainsi que dans les résolutions pertinentes ultérieures et les mesures prises par les États dans le même cadre, comme le gel des avoirs par les gouvernements, Decision taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission at its 31st meeting, held in Geneva on 18 December 1992 S/AC.26/1992/15_*/ 4 January 1993, § 9.

⁵- Decision taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission during the resumed Fourth Session, at the 23rd meeting, held on 6th March 1992 S/AC.26/1992/9, 6 March 1992, § 6 (alinéa premier). Cette exclusion a fait, par la suite, l'objet d'amples précisions et orientations pratiques dans autre décision du Conseil d'administration, Decision 1992S/AC.26/1992/15_*/ 4 January 1993, § 9.

l'Iraq¹. Visiblement, il s'agit là d'une interprétation très large des événements auxquelles les réclamations d'indemnisation doivent se rattacher. En effet, en particulier pour les dommages d'une certaine ampleur, les commissaires disposent du pouvoir de les considérer comme étant liés à l'invasion et à l'occupation illégale du Koweït par l'Iraq. Par conséquent, une indemnité sera versée aux réclamants en dépit même du fait que ces dommages peuvent aussi être attribuables à l'embargo économique et les mesures connexes et indépendamment de savoir si ces mesures avaient été en vigueur². Au surplus, souligne le Conseil d'administration : « the full extent of a loss, damage, or injury may be attributed both to Iraq's unlawful invasion and occupation of Kuwait and to the trade embargo and related measures; they are parallel causes »³.

2- Les différentes catégories de réclamations individuelles

Les préjudices subis en conséquence de l'invasion et de l'occupation illégale du Koweït par l'Iraq qui peuvent faire l'objet d'une réclamation de la part des personnes physiques sont répartis en quatre catégories. Les trois premières bénéficient d'un traitement procédural prioritaire ; Départ de l'Iraq ou du Koweït (*i*), le préjudice corporel grave ou décès (*ii*), et les pertes et préjudices jusqu'à concurrence de 100.000 dollars américains (*iii*)⁴, tandis que la dernière est soumise à la procédure normale : préjudices supérieurs à 100.000 dollars américains (*iv*)⁵.

i) Départ de l'Iraq ou du Koweït

Les personnes ayant été contraintes de fuir l'Iraq ou le Koweït se voient attribuées par la Commission une somme forfaitaire de 2.500 dollars américains⁶. Aussi, tel qu'il ressort

¹- Voy., 1992 S/AC.26/1992/9, 6 March 1992, § 6 (second alinéa).

²- Voy., 1992 S/AC.26/1992/9, 6 March 1992, § 6 (second alinéa) ; 1992S/AC.26/1992/15_*/ 4 January 1993, § 9.

³- 1992S/AC.26/1992/15_*/ 4 January 1993, § 9.

⁴- Ces catégories de préjudice qui nous retiennent aux fins de la présente étude correspondent en pratique à des Formulaires mis en place afin de permettre aux individus de se prévaloir de leur droit à une compensation. Il s'agit du Formulaire (A) pour le Départ de l'Iraq ou du Koweït, Formulaire (B) consacré au Préjudice corporel grave ou décès, et enfin le Formulaire (C) relatif aux Pertes et préjudices jusqu'à concurrence de 100.000 dollars américain.

⁵- Ces réclamations sont présentées à l'aide du Formulaire (C).

⁶- S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 11.

de la pratique du Comité de commissaire, les personnes ayant quitté des pays voisins du Koweït ou d'Iraq devaient être considérées comme ayant quitté le Koweït ou l'Iraq¹. On remarquera à cet égard que le montant d'indemnisation ici retenu couvre uniquement le seul fait de quitter le territoire iraquien ou koweïtien. Il en résulte qu'aucune preuve du préjudice effectivement occasionné de ce fait n'est exigée dans le cadre de cette procédure. Autrement dit, il suffira de produire une simple preuve du départ du Koweït ou de l'Iraq pour qu'une somme forfaitaire soit accordée sur cette base². Ainsi, aucune procédure visant à obtenir une somme supérieure pour cause de départ du Koweït ou de l'Iraq n'est recevable sous aucune autre catégorie de réclamation³.

Par ailleurs, si l'intéressé produit la preuve que le préjudice qu'il a réellement subi du fait de son départ du Koweït ou de l'Iraq dépasse la somme forfaitaire sus-mentionnée, il pourra soumettre directement sa demande en vue de recevoir une somme supplémentaire et ce, conformément à la procédure prévue par le paragraphe 14 et d'autres catégories appropriées⁴. Dans tous les cas, l'indemnisation ne peut aucunement dépasser la somme de 5.000 dollars américain qui sera versée cumulativement en cas de départ familial du Koweït ou de l'Iraq (l'intéressé et son conjoint, les enfants et les parents)⁵.

(ii) Préjudice corporel grave ou décès

Le préjudice corporel qui peut faire l'objet d'indemnisation de la part de la Commission doit atteindre un

¹- Report and recommendations made by the panel of commissioners concerning the first instalment of claims for departure from Iraq or Kuwait (category "A" claims) S/AC.26/1994/2, 21 October 1994, p. 29.

²- The Provisional Rules of Claims Procedures S/AC.26/1992/10, article 35/2 a).

³- S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 11.

⁴- S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 11. Le paragraphe 14 se lit comme suit: « These payments are available with respect to death or personal injury, or losses of income, support, housing or personal property, or medical expenses or costs of departure, as a result of Iraq's unlawful invasion and occupation of Kuwait. The Commission will give expedited priority consideration to claims for such losses up to \$100,000 per person ».

⁵- S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 13.

certain degré de gravité¹. Par conséquent, certains préjudices corporels tels que les brûlures ou blessures mineures, ou d'autres irritations ne nécessitant pas de traitement médical ne répondant pas au critère de gravité ne peuvent pas faire l'objet de compensation². De même, le préjudice corporel grave comprend le traumatisme physique ou mental causé par la violence sexuelle, torture, voie de fait, prise d'otage ou détention illégale plus de trois jours et l'obligation de se cacher pour la même durée par crainte, manifestement bien fondée, d'assassinat, prise d'otage ou détention illégale³.

Le préjudice corporel grave ainsi que le décès sont compensés par une somme forfaitaire de 2.500 dollars américains sans que la preuve du montant réel du dommage subi du fait de blessures graves ou de mort ne doive être produite. En revanche, si le requérant ou les ayants droit apportent la preuve que le préjudice réellement occasionné dépasse la somme forfaitaire de 2.500 dollars américains, leur réclamation d'indemnisation serait traitée à titre provisoire tout en leur permettant de soumettre leurs demandes en vue de recevoir une somme supplémentaire conformément à la procédure prévue par le paragraphe 14 précité et d'autres catégories appropriées⁴. Tout au plus, en cas de décès, l'indemnisation est plafonnée à une somme qui ne doit pas excéder 10.000 dollars américains⁵. En outre, pourront être indemnisés sous cette catégorie les préjudices moraux et souffrances psychologiques⁶. A cette fin, des sommes plafonnées ont été fixées⁷.

¹- Decision taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission during its second session, at the 15th meeting, held on 18 October 1991 Personal Injury and Mental Pain and Anguish S/AC.26/1991/3, 23 October 1991, § 1.

²- S/AC.26/1991/3, 23 October 1991, § 3.

³- S/AC.26/1991/3, 23 October 1991, § 2. La crainte manifestement fondée doit être strictement interprétée, spécialement : « this phrase is used in this context to mean a fear based upon clear indications that Iraqi authorities were seeking to kill or detain the individual in question or some group of which he or she was a member ». S/AC.26/1991/3, 23 October 1991, p. 1.

⁴- S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 12.

⁵- S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 13.

⁶- S/AC.26/1991/3, 23 October 1991, pp. 2. 3.

⁷- Préjudice moral ou psychologique engendré du fait de décès du conjoint, d'un enfant ou d'un parent du réclamant (15.000 dollars en cas de réclamation

(iii) Pertes et préjudices jusqu'à concurrence de 100.000 dollars américains

En réalité, cette procédure vise à offrir aux personnes physiques une voie supplémentaire leur permettant d'obtenir une compensation supérieure à la somme forfaitaire octroyée sous les catégories précédentes, c'est-à-dire en cas de départ du Koweït ou de l'Iraq ou en cas de préjudices corporels graves ou décès. Toutefois, les réclamations présentées sur cette base doivent être soutenues par des preuves démontrant le montant réel du préjudice engendré du fait de l'invasion et de l'occupation illégale du Koweït par l'Iraq.

Pour des raisons de méthodologie, les réclamations présentées sous cette catégorie sont elles-mêmes subdivisées en sous-catégories. Seules les trois premières sous-catégories nous intéressent ici. La Catégorie C1 relative « au préjudice résultant du départ de l'Iraq ou du Koweït, de l'impossibilité de quitter l'un ou l'autre pays, de la décision de ne pas y revenir, d'une prise en otage ou de toute autre forme de détention illégale » ; la Catégorie C2 consacrée à la « perte résultant d'un préjudice

individuelle et 30.000 Dollars en cas de réclamation familiale) ; Blessures graves (15.000 dollars en cas de blessures permanentes et 5.000 Dollars en cas de blessures temporaires) ; Violences sexuelles, voie de fait et torture (5.000 dollars) ; Témoin des actes déjà décrits infligés à son conjoint, enfant ou parent (2.500 dollars en cas de réclamation individuelle et 5.000 Dollars en cas de réclamation familiale) ; Prise d'otage ou détention illégale plus de trois jours ou pour une période inférieure dans des conditions de menace éminente contre la vie (1.500 dollars par personne, 100 dollars pour chaque jour de plus au-delà de trois jours sans pour autant dépasser la somme de 10.000 dollars) ; Obligation de se cacher pendant plus de trois jours par crainte manifestement bien fondée d'être tué ou d'être pris en otage ou d'être illégalement détenu (1.500 Dollars par personne, 50 Dollars pour chaque jour de plus au-delà de trois jours sans pour autant dépasser la somme de 5.000 Dollars américain) ; Privation des ressources économiques constituant une menace sérieuse contre la survie de la personne, son conjoint, ses enfants ou ses parents (2.500 dollars américains par personne, 5.000 Dollars par famille). Par ailleurs, dans le cas où le réclamant revendique plusieurs situations à la fois, ces sommes sont payables cumulativement sans pour autant dépasser 30.000 dollars par personne ou 60.000 dollars par famille. Decision taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission during its Fourth Session, at the 22nd meeting, held on 24 January Determination of Ceilings for Compensation for Mental Pain and Anguish (1992 S/AC.26/1992/8), 27 January 1992, pp. 2. 3.

corporel; et enfin la Catégorie C3 relative à la « perte résultant du décès du conjoint, d'un enfant ou d'un ascendant au premier degré »¹. Aussi, les préjudices moraux ou psychologiques peuvent être réparés sous cette catégorie².

Bien que l'indemnisation accordée suivant cette procédure n'excède en aucun cas la somme maximale de 100.000 dollars américains, rien n'interdit aux individus estimant que le dommage qu'ils auraient subi est beaucoup plus important d'introduire une nouvelle demande visant l'obtention d'une somme supplémentaire et ce, en empruntant les autres voies de réclamations disponibles à cet effet³.

(iv) Pertes et préjudices supérieurs à 100.000 dollars américains

Lorsque l'individu estime que l'ampleur des préjudices et pertes subis dépasse les montants alloués au titre des catégories de réclamations individuelles précédentes (A, B et C) et, de surcroît, excède 100.000 dollars américains, il lui est permis de revendiquer une compensation conséquente en vertu de cette procédure⁴. Par ailleurs et ceci est d'importance, contrairement aux réclamations individuelles précédentes, les réclamations de ce type se distinguent clairement par le mode de traitement normal qui leur est consacré, la procédure de traitement individualisée et enfin et surtout par des exigences plus rigoureuses en matière de preuve⁵. En pratique par contre, le Comité de commissaires a été amené à appliquer des méthodes de traitement plus souples qui se rapprochent quelque peu de celles suivies pour les réclamations urgentes notamment en matière de preuve⁶.

¹- Report and recommendations made by the panel of commissioners concerning the first instalment of individual claims for damages up to us \$100,000 (category "C" claims) S/AC.26/1994/3, 21 December 1994, p. 59.

²- Ibid., p. 82. Voy., *supra*, p.

³- Voy., S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 15 b).

⁴- S/AC.26/1991/7/, Rev.1, § 7.

⁵- Decision Concerning Explanatory Statements by Claimants in categories "D", "E" and "F" taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission at its 75th meeting, held on 2 February 1998 at Geneva S/AC.26/Dec.46 (1998) 3 February 1998.

⁶- Report and recommendations made by the panel of commissioners concerning part one of the first instalment of individual claims for damages

III- La procédure de présentation et de traitement des réclamations individuelles devant la Commission

Compte tenu du nombre très considérable des réclamations individuelles, les règles procédurales de leur présentation ont été conçues de sorte à éviter à la Commission les procédures longues et complexes caractérisant habituellement le procès international¹. Ainsi donc, la recherche d'une réponse rapide et effective aux quelques millions de réclamations individuelles devant la Commission a été à l'origine de la particularité de la procédure de présentation des réclamations individuelles (I) ainsi que les modalités de leur traitement (II).

1- La présentation des réclamations individuelles devant la Commission

D'une manière très remarquable, les Etats jouent un rôle pertinent dans la procédure relative aux réclamations individuelles. En règle en effet, les réclamations individuelles doivent être portées devant la Commission par l'intermédiaire des gouvernements dont le réclamant est national ou résident (*i*). Néanmoins, les personnes n'ayant pas la possibilité de présenter leurs réclamations par le biais d'un gouvernement seront représentées devant la Commission par des organismes internationaux (*ii*).

***i*) La présentation des réclamations individuelles par l'Etat de nationalité ou de résidence**

Comme nous l'avons déjà montré ci-dessus, les différentes catégories de préjudices pouvant faire l'objet de réclamations individuelles correspondent en pratique aux Formulaires A, B, et C mis à la disposition des différents Etats qui, par la suite, prendront les mesures nécessaires de diffusion et de publicité au niveau interne afin d'en informer leurs nationaux et résidents. Il appartient ensuite aux autorités compétentes de l'Etat dont le réclamant est national ou résident d'introduire devant la Commission un ou plusieurs groupes de

above us \$100,000 (category "D" claims) S/AC.26/1998/1, 3 February 1998, § 72.

¹- Lazhar Bouony, « Regard sur la Commission d'indemnisation des Nations Unies », *Op. Cit.*, p. 119 ; Pierre d'Argent, « Les réparations de guerre en droit international public », Bruylant, LGDJ, Bruxelles, Paris, 2002, p. 360.

réclamations individuelles de chaque catégorie (*consolidated claims*)¹.

De fait, les personnes physiques ne sont en aucun cas éligibles à présenter directement leurs réclamations devant la Commission. Parce que, souligne le Secrétaire général des Nations-Unies : « The filing of individual claims would entail tens of thousands of claims to be processed by the Commission, a task which could take a decade or more and could lead to inequalities in the filing of claims disadvantaging small claimants »². Il convient ainsi de se pencher sur la portée de ce rôle d'*intermédiaire* réservé aux Etats et ses incidences sur le sens que l'on peut accorder à l'*accès direct* de l'individu à la Commission.

De prime abord, les Etats n'interviennent qu'en qualité d'intermédiaire dans la procédure en question du moment où les réclamations individuelles sont portées devant la Commission non pas en leur nom propre, comme c'est le cas dans le cadre de la traditionnelle protection diplomatique³, mais au nom de leurs nationaux ou encore de leurs résidents⁴. Ceci pourrait amener à déduire corrélativement que, d'une part les autorités étatiques compétentes accomplissent uniquement des tâches d'ordre administratives internes que se limitent à la diffusion des Formulaires, la réception et la répartition des réclamations individuelles avant de les soumettre à la Commission et que, d'autre part l'action d'indemnisation appartient exclusivement aux personnes physiques qui en disposent pleinement.

Or, la présentation des réclamations individuelles devant la Commission demeure une prérogative entièrement laissée à la propre discrétion des autorités nationales compétentes car si celles-ci refusaient de soumettre une réclamation individuelle

¹- Voy, S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 19; S/AC.26/1992/10 to approve the Provisional Rules of Claims Procedures, article 5 § 1 a).

²- Voy., S/22559, du 2 mai 1991, § 21.

³- Gilles Cottereau, « Problèmes de la responsabilité de l'Iraq selon la résolution 687 », *AFDI*, Vol. 37, 1991, p. 105.

⁴- Les Etats, nous l'avons vu, peuvent également présenter des réclamations devant la Commission en leur nom propre pour les dommages qu'ils auraient eux-mêmes assumés du fait de l'invasion et de l'occupation illégale du Koweït par l'Iraq. Voy., S/AC.26/1992/10 to approve the Provisional Rules of Claims Procedures, article 5 § 1.

quelconque, le réclamant ne pourrait pas s'adresser directement à la Commission¹. C'est d'autant plus vrai concernant la faculté qu'ont les gouvernements de différer devant la Commission les réclamations individuelles des personnes résidant sur leur territoire, car, il est expressément stipulé que c'est aux pouvoirs publics internes de décider librement de présenter des réclamations des individus résidents².

Dans cet ordre, on pourra avancer que les exigences de célérité et d'effectivité ont quelque peu réduit la condition internationale de l'individu qui se voit attribué un rôle passif dans le processus d'indemnisation. On comprend d'ailleurs mal les raisons pour lesquelles seules les personnes morales de droit privé seraient admises à saisir directement la Commission en cas de refus de l'Etat de soumettre leurs demandes d'indemnisation. Les individus auraient également pu bénéficier de ce privilège sans que cela ne constitue une charge de travail supplémentaire pour la Commission du moment où un filtre aurait déjà été effectué par l'Etat dont ils sont nationaux ou résidents.

ii) La présentation des réclamations individuelles par des Organismes internationaux

Le Conseil d'administration peut désigner *une personne, une autorité ou un organisme compétent* afin d'assurer la présentation des réclamations individuelles de certaines catégories de personnes se trouvant dans l'impossibilité d'introduire leurs réclamations devant la Commission via un gouvernement telles que les Palestiniens, les apatrides et toutes autres catégories semblables³. Cette action de représentation et de protection des intérêts de ces personnes en position

¹- Cette possibilité est reconnue uniquement aux personnes morales de droit privé. Voy., Decision taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission during its third session, at the 18th meeting, held on 28 November 1991, as revised at the 24th meeting held on 16 March 1992, Criteria for additional Categories of Claims, S/AC.26/1991/7/Rev.1 to 17 March 1992, § 26.

²- Voy, S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 19.

³- Voy, Decision taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission during its second session, at the 15th meeting, held on 18 October 1991 Guidelines relating to paragraph 19 of the Criteria for Expedited Processing of Urgent Claims, S/AC.26/1991/5 to 23 October 1991, § 2 et 3.

vulnérable est mise en mouvement au nom de la Communauté internationale¹.

A ce titre, des organismes internationaux expérimentés et surtout dotés d'un large réseau de bureaux régionaux ont été choisis pour effectuer des tâches qui consistent en la distribution et la collecte des formulaires, la présentation des demandes et, enfin, l'exécution des décisions d'indemnisations allouées aux victimes². Il s'agit de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) pour les réclamations des Palestiniens résidents au Moyen-Orient, le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) pour les réclamations des Palestiniens des territoires occupés par Israël ou résidents aux Etats-Unis et enfin du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) pour les réclamations des réfugiés palestiniens qui se trouvent hors du champ d'action de l'UNRWA³.

2- Traitement des réclamations individuelles devant la Commission

D'une manière générale, une fois atterri au Secrétariat de la Commission, les réclamations feront l'objet d'un examen préliminaire portant sur la forme⁴. Pour autant, cet examen permet au Secrétariat de tirer des informations qui pourront être prises en compte par les Comités de commissaires concernés. De plus, avant de différer les différentes catégories de réclamations devant les Comités de commissaires appropriés, le Secrétariat effectue une opération de catégorisation des réclamations selon leurs types, importances et similitudes de

¹- Voy, S/AC.26/1991/5 to 23 October 1991, § 4. The international community, represented by the UNCC, bears the overall responsibility for protecting the interests of the above-mentioned individuals.

²- Voy, S/AC.26/1991/5 to 23 October 1991, § 5.

³- Le HCR a traité et versé quelques 193 indemnisations des réfugiés Palestiniens au Canada, en Algérie, en Allemagne, en Iran et en Bulgarie. Voy., Contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Documents officiels, Soixantième session (A/60/5/Add.5), § 120, p. 39.

⁴- S/AC.26/1992/10 to approve *the Provisional Rules of Claims Procedures*, article 14. Les vices de forme relevés et notifiés doivent être corrigés par le réclamant dans un délai de soixante jours, sous peine d'irrecevabilité. S/AC.26/1992/10 to approve *the Provisional Rules of Claims Procedures*, article 15.

droit et de fait et ce, « *In order to facilitate the work of commissioners and to ensure uniformity in the treatment of similar claims* »¹. Pour ne pas perdre de vue la question des réclamations individuelles, on se contentera ici d'exposer les aspects et traits procéduraux principaux y relatifs tout en mettant l'accent sur le rôle pertinent que détiennent les Etats dans ce mécanisme d'indemnisation. Ainsi, les réclamations individuelles bénéficient d'un mode de traitement à la fois accéléré (i) et assoupli (ii).

i) Procédure de traitement accélérée

Le mode de traitement accéléré, l'une des caractéristiques essentielles des réclamations individuelles correspondant aux Formulaire A, B et C, se traduit concrètement sous différents aspects procéduraux pertinents. D'abord, les Comités de commissaires compétents doivent être formés en priorité. Ensuite, afin d'assurer une gestion rapide au flux massif des requêtes individuelles, les Comités de commissaires n'effectuent pas un traitement des réclamations au cas par cas mais se contentent d'une vérification de quelques échantillons de réclamations individuelles. La technique de traitement par échantillonnage (*sampling methodology*), une méthode déjà bien connue dans la pratique internationale et nationale en matière de traitement des réclamations de masse², consiste en le regroupement des réclamations individuelles en fonction de leurs traits communs juridiques ou factuels³. Enfin, les Comités chargés de connaître des réclamations urgentes doivent saisir le Conseil d'administration des rapports les concernant dans un délai relativement court n'excédant pas 120 jours à compter de la date de leur notification⁴.

¹- S/AC.26/1992/10 to approve *the Provisional Rules of Claims Procedures*, article 17.

²- Report and recommendations made by the panel of commissioners concerning the fourth instalment of departure from Iraq or Kuwait (category "A" claims) S/AC.26/1995/4, 12 October 1995, p. 6 et ss.

³- Voy., G. Cottreau, Responsabilité de l'Iraq : aperçu sur les indemnités urgentes des personnes physiques, *AFDI*, vol. 41, 1995, pp. 159. 160.

⁴- S/AC.26/1992/10 to approve *the Provisional Rules of Claims Procedures*, article 37, d). En revanche, les autres Comités disposent d'un délai de 180 jours qui peut être porté à 12 mois dans les affaires importantes ou complexes nécessitant le recours à une procédure orale. Ibid., articles, 36 et 38, c) et d).

ii) Procédure de traitement assouplie

La Commission d'indemnisation des Nations-Unies est une instance politique originale de réparation de dommages causés par la guerre. Pour ainsi reprendre les termes du Secrétaire général : « The Commission is not a court or an arbitral tribunal before which the parties appear; it is a political organ that performs an essentially fact-finding function of examining claims verifying their validity, evaluating losses, assessing payments and resolving disputed claims. It is only in this last respect that a quasi-judicial function may be involved »¹. Pour autant, loin des aspects procéduraux propres au contentieux international, la procédure adoptée dans le cadre des réclamations individuelles s'apparente, à certains égards, à une procédure administrative adaptée aux besoins spécifiques de ce mécanisme. D'une part en effet, un Etat qui prend fait et cause pour ses nationaux ou résidents devant la Commission se contente de présenter un exposé sommaire des éléments de preuve invoqués ainsi qu'une évaluation globale des indemnisations réclamées. Il doit en outre déclarer qu'il n'a pas de raison de croire que les réclamations en questions contiennent des informations inexactes. D'autre part, la nature administrative de la procédure se déduit également de la Condition procédurale secondaire réservée à l'Iraq. Celui-ci en effet, informé des réclamations introduites, ne peut que présenter des observations à leurs égards dans un délai de trente jours². Mais cela n'implique pas que l'on soit dans le cadre d'une procédure contentieuse proprement dite, ni que l'Iraq soit devenu une partie à un procès devant la Commission³.

IV- Conséquences du recours individuel devant la Commission

Le mécanisme compensatoire onusien n'est pas exclusif. En effet, les décisions du Conseil d'administration d'accepter ou de rejeter les réclamations individuelles n'ont pas comme effet de priver les individus d'emprunter d'autres voies de réclamation

¹ - Voy., S/22559, du 2 mai 1991, § 20.

² - Voy., S/22559, du 2 mai 1991, § 26; S/AC.26/1992/10 to approve *the Provisional Rules of Claims Procedures*, article 16, § 3.

³ - Lazhar Bouony, *Regard sur la Commission d'indemnisation des Nations Unies*, *Op. Cit.*, p. 120.

(i). Par ailleurs, les sommes compensatoires accordées à titre de réclamations individuelles seront versées aux requérants par le soin de l'Etat ayant agi en leur nom devant la Commission (ii).

i) Non-exclusivité du mécanisme d'indemnisation onusien

A l'issu de l'examen des réclamations individuelles, le Comité de commissaires compétent adressera au Conseil d'administration son rapport qui contient les sommes compensatoires suggérées ainsi qu'un bref exposé des motifs les justifiant¹. Le Conseil d'administration n'est toutefois pas lié par les recommandations des Comités car, c'est à lui que revient *in fine* la décision soit de les approuver dans leur intégralité ou de les modifier ou encore de les renvoyer au Comité concerné pour un examen supplémentaire².

Les décisions du Conseil d'administration sont définitives et, par conséquent, aucune voie de recours ou de révision n'est prévue à leur encontre au sein du mécanisme d'indemnisation onusien et ce, quel qu'en soit le motif qui pourrait être invoqué : procédural, substantiel ou autre³. Tout de même, rien ne semble interdire aux individus s'estimant lésés par les décisions du Conseil d'administration d'intenter des actions en réparation contre l'Iraq dans le cadre de leurs systèmes juridiques nationaux. Aussi, les individus ont la possibilité d'introduire directement des actions en réparation contre l'Iraq devant les juridictions nationales avant même de présenter leurs réclamations à la Commission par le biais de leurs gouvernements. Pour autant, le cumul des indemnités n'est pas permis du moment où les individus ainsi que les Etats doivent impérativement informer la Commission des sommes accordées par les juridictions nationales pour qu'elles soient ensuite déduites du montant total alloué pour les dommages subis⁴.

¹- Voy., S/22559, du 2 mai 1991, § 26 ; S/AC.26/1992/10 to approve *the Provisional Rules of Claims Procedures*, article 37 e).

²- Voy., S/22559, du 2 mai 1991, § 26 ; S/AC.26/1992/10 to approve *the Provisional Rules of Claims Procedures*, article 40, § 1, 2.

³- Voy., S/22559, du 2 mai 1991, § 26 ; S/AC.26/1992/10 to approve *the Provisional Rules of Claims Procedures*, article 40, § 4.

⁴- Voy, S/AC.26/1991/1, 2 August 1991, § 16 ; S/AC.26/1991/7/, Rev.1, § 10 ; Decision taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission at its 29th meeting held on 24 September 1992

ii) Versement des indemnités allouées à titre de réclamations individuelles

Les indemnités accordée à titre de réparation seront versées par tranches successives aux Etats ayant présenté les réclamations de leurs nationaux ou résidents. A ce titre, le Conseil d'administration a établi un système de versement des indemnités accordées aux réclamations individuelles particulièrement adapté aux exigences d'équité et de transparence et aux besoins spécifiques de cette catégorie vulnérable. D'une part en effet, les versements successifs des indemnités accordées pour les catégories A, B et C sont prioritaires par rapport aux autres catégories de réclamations, d'autre part un traitement égalitaire est réservé aux réclamations similaires de chaque catégorie de réclamations individuelles urgentes (A, B et C) indépendamment de l'ordre chronologique dans lequel elles ont été traitées¹.

Il appartient ensuite aux Etats de veiller à la restitution des sommes dues à chacun des réclamants dans un délai de douze mois et ce, par le biais des organismes nationaux de distribution mis en place à cette fin moyennant des frais administratifs prélevés à concurrence de 1,5 % de la somme totale de chaque somme versée². Du reste, la Commission suivra de près l'opération de restitution des indemnités aux ayants droit du moment où les Etats sont tenus de lui soumettre des rapports sur ses mécanismes nationaux de distribution ainsi que les résultats auxquels ils seraient parvenus³. De la sorte, les individus paraissent ici comme les destinataires directs des décisions du Conseil d'administration, les Etats en sont uniquement les exécutants.

Further Measures to Avoid Multiple Recovery of Compensation by Claimants (S/AC.26/1992/13) to 25 September 1992.

¹- Voy., Decision taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission at its 41st meeting, held in Geneva on 23 March 1994, Priority of payment and payment Mechanism Guiding Principles, S/AC.26/Dec. 17 (1994) - */ 24 March 1994, § 1 a et b).

²- Decision taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission at its 41st meeting, held in Geneva on 23 March 1994, Distribution of payments and transparency, S/AC.26/Dec.18 (1994) 24 March 1994, § I, 1).

³- S/AC.26/Dec.18 (1994) 24 March 1994, § I, 6).

Conclusion

Quelques temps seulement avant le début de l'agression du Koweït par l'Iraq, le Professeur Christian Dominicé écrivait ceci : *Faut-il admettre que l'individu peut être titulaire de prétentions fondées sur le droit international lui-même ? Cela voudrait-il dire que lorsqu'un Etat transgresse le droit international au détriment d'une personne privée, la responsabilité internationale de cet Etat pourrait être engagée également à l'égard de celui-ci*¹?

Le mécanisme compensatoire institué par le Conseil de sécurité afin de réparer les conséquences préjudiciables consécutives à l'invasion et l'occupation illégale du Koweït par l'Iraq n'a pas tardé à apporter une réponse affirmative à cette interrogation. Sans nul doute, l'admission des personnes physiques à présenter leurs réclamations devant la Commission d'indemnisation des Nations-Unies constitue l'une des caractéristiques les plus novatrices de la procédure d'indemnisation onusienne. Clairement, l'individu apparaît dans ce cadre comme le titulaire immédiat de droits à l'endroit d'un Etat ayant commis des actes contraires au droit international. Par conséquent, loin de la règle classique de substitution de l'Etat à ses ressortissants en matière de responsabilité internationale, l'individu est donc admis à réclamer lui-même la réparation du préjudice occasionné de ce fait.

Bien que la procédure d'accès de l'individu à la Commission, les modalités de traitement de leurs réclamations et enfin la procédure de versement et de distribution des indemnités allouées aux réclamants soient largement dominées par les Etats de nationalité ou de résidence, l'individu demeure toutefois le sujet direct du mécanisme compensatoire onusien. Par ailleurs, force est de constater que les choix procéduraux opérés en l'espèce semblent être dictés par des préoccupations pratiques de méthodologie, de célérité, d'effectivité sinon d'efficacité de la réponse à donner au nombre très considérable des réclamations individuelles.

¹- Christian Dominicé, « La réparation non contentieuse », in *La responsabilité dans le système international*, Colloque du Mans, *SFDI* du 31 mai au 2 juin 1990, Paris, A. Pedone, 1991, p. 221.