

L'administration territoriale sous l'égide des Nations Unies

Mémoire réalisé par
Guillaume Muller

Promoteur
Philippe Gautier

Année académique 2014-2015
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement les personnes suivantes:

mon frère Benoit, ma maman et mes amis Hélène et Arnaud
pour leur aide au cours de la rédaction de ce travail

mon promoteur Philippe Gautier
pour ses conseils dans l'élaboration du plan de ce mémoire

mon professeur de langue Henri Bouillon
pour la motivation qu'il m'a transmise à apprendre l'allemand

mon professeur Raphaël van Steenberghe de l'Université Catholique de Louvain
ainsi que mes professeurs Anja Seibert-Fohr et Andreas Paulus de la Georg-August Universität Göttingen
pour l'intérêt qu'ils m'ont transmis et leurs sincères encouragements

INTRODUCTION

« Dans bien des cas, l'ONU s'est acquittée impeccablement de son mandat. Tous ceux qui ont contribué à ce succès méritent qu'on leur rende hommage. Toutefois, il y a eu aussi quelques échecs marquants et, malheureusement, ceux-ci marquent beaucoup plus l'opinion publique que les réussites. C'est au point que, dans certains milieux, on ignore totalement ce que l'ONU a fait pour instaurer la paix dans le monde. »¹

La mission du maintien de la paix et de la sécurité internationales, confiée à l'organisation des Nations Unies (ONU) par la communauté internationale, est vaste et complexe. Dans un monde en mouvance perpétuelle, elle nécessite d'être sans cesse adaptée pour correspondre au mieux à la réalité des crises qu'elle est chargée de résoudre.

La seconde partie du XX^{ème} siècle est marquée par l'apparition de conflits non plus internationaux mais bien internes à un Etat. Bon nombre des crises que l'on observe alors résultent de situations de post-conflit ou de guerre civile dans lesquelles le pouvoir en place ne parvient plus à faire régner l'ordre. Face à cette nouvelle forme de menace contre la paix, le besoin se fait sentir d'aider les Etats à ne plus combattre uniquement les symptômes des crises qui les traversaient mais également leurs causes. Pour répondre à un tel objectif, l'ONU développe le concept d'administration territoriale provisoire. Cette forme d'administration civile sous le contrôle de la communauté internationale a pour but de remplacer temporairement les autorités locales défaillantes ou de collaborer avec celles-ci. Leur but est de réinstaurer un climat de paix durable et d'assurer que l'Etat sujet aux troubles (re)construise des structures institutionnelles suffisantes pour (re)commencer à s'assumer seul. Ce nouveau modèle de mission de maintien de la paix croît au cours des décennies et fait essentiellement parler de lui à la veille du second millénaire lorsque des missions d'administration provisoire d'une envergure sans précédent sont établies au Kosovo et au Timor oriental.

L'objet de ce travail consiste à présenter ce qu'est l'administration internationale de territoires. Pour ce faire, l'étude sera limitée à l'administration dite *directe*², c'est-à-dire celle par laquelle une organisation internationale, telle que la Société des Nations (SDN) ou l'organisation des Nations Unies, exerce elle-même *directement* l'administration de l'ensemble (ou partie) des affaires publiques d'un territoire.

¹ Kofi Annan, extrait d'une déclaration faite à l'Institut universitaire des hautes études internationales et l'Association suisse de politique étrangère, 14 avril 1997.

² R. WILDE, *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 34.

Ceci étant en opposition aux cas où une institution internationale ou multinationale, comme par exemple l'Autorité provisoire de la coalition en Iraq ou le Bureau du Haut Représentant en Bosnie-et-Herzégovine³, n'exerce l'autorité territoriale que *pour le compte* ou *avec l'accord* d'une organisation internationale.

Ce choix s'explique par mon souhait de mettre l'accent avant tout sur l'action directe des Nations Unies en matière d'intervention pour le maintien de la paix, action qui – comme le souligne Kofi Annan, ancien Secrétaire Général des Nations Unies, dans l'extrait introductif – n'a pas toujours été soldée par une réussite. L'étude de l'administration territoriale sous l'égide des Nations Unies est donc pour moi l'occasion de mettre à profit mon bagage juridique pour me forger une opinion personnelle éclairée sur l'une des «*mesures collectives efficaces*» prise par les Nations Unies «*en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix*»⁴.

Le travail sera divisé en deux grandes parties. La première s'attache à définir ce que couvre le concept d'«administration territoriale internationale» (Chapitre I) et à illustrer l'évolution de cette notion au travers des nombreuses expériences que l'ONU et la SDN ont menées depuis le début du siècle passé (Chapitre II). La seconde partie, quant à elle, met en lumière certaines questions juridiques que suscite la création d'une mission d'administration territoriale sous l'égide des Nations Unies. Seront ainsi abordées, la question des fondements (Chapitre I) et des limites juridiques d'une telle mission d'administration (Chapitre II) ainsi que les difficultés juridiques concernant le statut de l'organe d'administration (Chapitre III) et du territoire soumis à son autorité (Chapitre IV).

³ J. Zeh, *Das Übergangsrecht : Zur Rechtsetzungstätigkeit von Übergangsverwaltungen am Beispiel von UNMIK im Kosovo und dem OHR in Bosnien-Herzegowina*, Baden-Baden, Nomos, 2011, p. 13.

⁴ Art. 1 de la Charte des Nations Unies.

PARTIE 1 : CONCEPT D'«ADMINISTRATION TERRITORIALE INTERNATIONALE»

Comme il a été dit dans l'introduction, le concept d'administration territoriale internationale est le fruit de la pratique des Nations Unies en matière d'intervention de maintien de la paix. Le principe n'a pas été créé d'une seule fois mais s'est au contraire développé au cours du temps. Il est, en conséquence, peu évident d'en dessiner précisément les contours. C'est néanmoins ce à quoi s'emploie le premier chapitre de cette partie (Chapitre I), tâchant de définir au mieux ce que l'on comprend aujourd'hui sous la notion d'administration de territoires par l'ONU et quels en sont les objectifs. Une fois que le concept aura été plus clairement circonscrit, un second chapitre (Chapitre II) s'emploiera à en retracer l'évolution au fil des décennies afin de mettre en évidence les éléments clés qui le régissent.

CHAPITRE I : DÉFINITION DU PRINCIPE D'ADMINISTRATION TERRITORIALE INTERNATIONALE

Il n'est pas facile de définir avec précision ce que l'on entend par la notion d'administration territoriale internationale. En effet, ce concept varie en fonction du temps et de ses acteurs. Comme il fut dit dans l'introduction de ce travail, l'étude du phénomène se limite ici à l'administration *directe*, c'est-à-dire celle mise en œuvre directement par un organe de l'ONU ou de la SDN. Pour comprendre ce qui se cache sous cette notion, le présent chapitre se divise en deux parties: la première (Section 1) présentera ce que l'on entend, du moins dans le cadre de ce travail, sous le terme «administration territoriale internationale» et veillera à distinguer celui-ci d'autres concepts qui lui ressemblent, tandis que la seconde partie (Section 2) mettra en évidence les objectifs qui sous-tendent la création d'une telle administration de territoires, permettant ainsi de comprendre, du moins d'un point de vue théorique, la raison d'être de ce type particulier d'administration.

SECTION 1 : CHOIX D'UNE DÉFINITION ET DISTINCTIONS

Comme rappelé à plusieurs reprises, la notion d'administration territoriale internationale est une notion en mouvance qu'il n'est pas facile d'enserrer dans une définition unique. Cette pratique n'ayant pas été établie sur base d'une disposition légale précise, il n'en existe aucune définition officielle à l'heure actuelle. C'est donc la doctrine qui s'est chargée d'en dresser les pourtours. La première partie de cette section exposera le

choix qui fut opéré dans ce travail quant aux différentes acceptations du terme étudié (A). La seconde partie s'emploiera ensuite à distinguer ladite pratique d'autres concepts qui lui sont proches, mais avec lesquels il ne faut pas la confondre (B).

A. Choix d'une définition de l'administration territoriale

La doctrine internationale est loin de s'accorder sur une définition unique du concept d'administration territoriale. Bien au contraire, il devient vite clair à l'étude de cette pratique internationale que différents courants de pensées se croisent, voire s'opposent⁵. Certains auteurs, tel Wilde, en adoptent une conception large, la comprenant comme la pratique au travers de laquelle une organisation internationale exerce toute forme de pouvoir de contrôle ou de supervision sur les structures administratives propres à un territoire donné⁶. Dans un sens plus étendu encore, Chopra définit l'administration territoriale comme le simple exercice d'autorité civile par un agent international sur un territoire précis⁷. D'autres auteurs préfèrent, en revanche, une approche plus restrictive, limitant la pratique au concept d'édification d'état (*statebuilding*)⁸. C'est le cas notamment de Caplan pour qui l'administration internationale est l'opération «*whose purpose is to facilitate the emergence of a new state, or at least to promote substantial autonomy*»⁹. De même, Chesterman entend sous cette pratique toute forme de «*extended international involvement [...] that goes beyond traditional peacekeeping and peacebuilding mandates, and is directed at constructing or reconstructing institutions of governance capable of providing citizens with physical and economic security*»¹⁰.

Confronté à ce panel de définitions plus ou moins ouvertes, j'ai décidé, pour l'objet de ce travail, de me référer au point de vue exprimé par Stahn. L'administration territoriale doit être comprise dans les pages qui suivent comme «*the exercise of administering authority, (executive, legislative or judicial authority) by an international entity for the benefits of a territory that is temporarily placed under international supervision or assistance for a communitarian purpose*»¹¹. Cette forme d'administration est, par essence, provisoire et au profit des habitants du territoire; elle n'exerce aucune souveraineté sur le territoire¹².

⁵ N. VAN WILLIGEN, «International administration and institutional autonomy in Bosnia and Herzegovina and Kosovo», *East European Politics*, Leiden, Leiden University, 2012, Vol. 28, p. 430.

⁶ R. WILDE, «From Danzig to East Timor and beyond : the role of international territorial administration», *AJIL*, 2001, Vol. 95, p. 585.

⁷ J. CHOPRA, *Peace-Maintenance : the Evolution of International Political Authority*, London, Routledge, 1999, p. 37.

⁸ N. VAN WILLIGEN, *op. cit.*, p. 430.

⁹ R. CAPLAN, *A new trusteeship? The administration of war-torn territories*, London, Adelphi Paper, Vol. 341, p. 13 cité dans C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p.44.

¹⁰ S. CHESTERMAN, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p.5.

¹¹ C. STAHN, *op. cit.*, p.44.

¹² C. STAHN, *op. cit.*, p. 420.

Certains auteurs, comme Wilde, opèrent encore une distinction entre l'administration directe et l'administration indirecte¹³. Comme indiqué dans l'introduction de ce travail, l'objet de la présente étude ne s'étend qu'à la première de ces deux sortes d'administrations.

B. Distinction par rapport à d'autres formes de contrôle territorial international

L'administration territoriale se rapproche, en pratique, de certaines autres pratiques territoriales avec lesquelles elle est parfois confondue. Cette sous-section met en lumière les différences entre l'administration internationale de territoires et le protectorat (§1), le mandat ou la tutelle (§2), le territoire internationalisé (§3) et enfin, l'occupation (§4).

§1 – Le protectorat

La première forme de contrôle d'un territoire qu'il faut distinguer de l'administration territoriale internationale est le protectorat. Zeh définit celui-ci comme «*eine Rechtsbeziehung, die einen Staat unter den Schutz eines oder mehrerer anderer Staaten stellt, wobei seine außenpolitische Handlungsfähigkeit aufgehoben oder beschränkt wird, während die inneren Angelegenheiten größtenteils in seiner Hand verbleiben*»¹⁴. Cette relation, de nature contractuelle, entre un Etat "protecteur" et un Etat "protégé", se différencie de l'administration territoriale par au moins quatre caractéristiques. Premièrement, le protectorat, dans son acceptation usuelle, ne couvre que des relations *bilatérales* entre *Etats*¹⁵, tandis que l'administration de territoires s'applique dans le cadre de relations multilatérales dont généralement l'un des acteurs est une organisation internationale¹⁶. Deuxièmement, le protectorat habilite l'Etat "protecteur" à exercer un contrôle sur les relations *extérieures* de l'Etat "protégé", tout en laissant ce dernier maître de ses affaires *intérieures*¹⁷. Au contraire, il ne s'agit pas spécialement lors d'une administration territoriale de contrôler les relations extérieures du territoire administré mais avant tout d'intervenir dans ses affaires *intérieures*¹⁷. Troisièmement, le protectorat ne peut être conclu que par le biais d'un traité, consacrant le consentement des parties à être liées¹⁸. La pratique a montré que ce consentement n'est pas nécessaire en matière d'administration territoriale, celle-ci étant dans certains cas constituée sur base uniquement d'une résolution du Conseil de Sécurité dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (voy. par exemples

¹³ R. WILDE, *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*, op. cit., p. 34.

¹⁴ Traduction libre : "une relation juridique par laquelle un Etat est mis sous la protection d'un ou de plusieurs autres Etats, éteignant ou limitant de ce fait sa capacité exécutive en matière de politique extérieure tandis que les affaires intérieures restent en grande partie entre ses mains", voy. J. Zeh, op. cit., p. 94.

¹⁵ C. STAHN, «International Territorial Administration on the former Yugoslavia : Origins, Developments and Challenges ahead», *ZaöRV*, 2001, Vol. 61, p. 125.

¹⁶ E. DE BRABANDERE, *Post-conflict Administrations in International Law: International Territorial Administration, Transitional Authority and Foreign Occupation in Theory and Practice*, Leiden, Nijhoff, 2009, p. 80.

¹⁷ J. Zeh, op. cit., p. 94.

¹⁸ R. JACOBS, *Mandat und Treuhand im Völkerrecht*, Göttingen, Universitätsverlag Göttingen, 2004, p. 35.

l'opération des Nations Unies en Somalie *infra* p. 21). Enfin, le but du protectorat et celui de l'administration de territoires sont différents. Le premier se borne à "protéger" un Etat dans ses relations extérieures alors que le second tend à (re)construire un Etat démocratique afin de le mener vers l'indépendance. Il convient de noter, toutefois, que ce dernier critère ne fait pas l'unanimité en doctrine¹⁹.

§2 – Le mandat et le régime international de tutelle

Le mandat et le régime international de tutelle sont deux formes qui présentent de nombreuses similarités avec l'administration internationale de territoires. Le système de mandat, conçu par la Société des Nations pour les anciennes colonies et territoires dépendants de l'Allemagne et de l'Empire turc, fut remplacé et étendu par le système de tutelle établi par les chapitres XII et XIII de la Charte des Nations Unies à l'issue de la Seconde Guerre Mondiale²⁰. Ces deux systèmes partagent avec l'administration territoriale le fait qu'ils sont créés, au nom de la communauté internationale et dans l'intérêt de la population concernée, pour exercer temporairement des compétences exécutives, législatives ou judiciaires²¹. S'ils partagent l'objectif de préparer la population locale à (re)prendre son indépendance, le mode exécution n'est toutefois pas le même²². L'objectif d'indépendance disposé dans l'article 76, b) de la Charte des Nations Unies contient une connexion intrinsèque avec le processus de décolonisation. Historiquement cet article vise les cas de territoires coloniaux sans personnalité juridique internationale que le système de tutelle prépare pour l'entrée dans la communauté internationale²³. L'administration internationale, en revanche, est appliquée dans des cas où le territoire aidé jouissait initialement d'une personnalité juridique internationale (ou de la capacité de se gouverner seul) mais a perdu cet élément en raison d'une guerre ou d'une crise²⁴. A côté des différences en terme de raison d'être, il faut noter que le régime international de tutelle ne couvre pas le même champ d'application que l'administration internationale de territoires. L'article 78 de la Charte des Nations Unies limite, en effet, l'application du régime de tutelle aux Etats membres de l'ONU et s'oppose, par conséquent, à ce qu'il soit recouru à un tel régime dans un cas comme celui du Kosovo ou du Timor oriental (voy. le régime international de tutelle, *infra* p. 33)²⁵. Enfin, il faut relever que le système de mandat et celui de tutelle se distinguent de l'administration territoriale dans la mesure où ces premiers n'ont jamais été exercés par une organisation internationale, soit, dans le cas du système de mandat, simplement parce que cela n'était pas prévu par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, soit, dans le cas de la tutelle, parce que,

¹⁹ J. D'ASPREMONT, *Les administrations internationales de territoires et la création internationale d'Etats démocratiques*, disponible sur le site www.esil.sedi.eu/fichiers/en/daspremont_955.pdf. et S. RATNER, «Foreign Occupation and International Territorial Administration : The Challenges of Convergence», *EJIL*, 2005, Vol. 16, p. 696.

²⁰ R. JACOBS, *op. cit.*, p. 35

²¹ J. Zeh, *op. cit.*, p. 95.

²² T. PARKER, *The Ultimate Intervention: Revitalising the UN Trusteeship Council for the 21st Century*, Sandvika (Norvège), Center for European and Asian Studies at Norwegian School of Management, 2003, p. 23.

²³ J. Zeh, *op. cit.*, p. 96.

²⁴ J. Zeh, *op. cit.*, p. 96.

²⁵ N. VAN WILLIGEN, *op. cit.*, p. 433.

malgré l'habilitation de l'article 81 de la Charte des Nations Unies, pareil cas n'a jamais été effectivement réalisé²⁶.

Il est donc apparent, eu égard aux développements ci-dessus que tant le système de mandat que le régime international de tutelle sont différents de l'administration internationale de territoires. En tout état de cause, il n'y a plus lieu de les confondre puisque le mandat et la tutelle ne sont plus pratiqués de nos jours²⁷, le système de mandat ayant disparu depuis la création des Nations Unies et le Conseil de tutelle ayant fermé ses portes en 1994 lorsque la République des Palaos, pays situé en Micronésie, prit son indépendance²⁸.

§3 – Le territoire internationalisé

L'internationalisation de territoires est fortement liée à l'administration internationale territoriale car ces deux pratiques ont historiquement fonctionné de paire. Ydit définit les territoires internationalisés comme «*populated areas established for an unlimited duration as special State entities in which supreme sovereignty is vested in (or de facto exercised by) a group of State or in the organised international community*»²⁹. Etant donné le transfert de souveraineté et l'élément de pérennité exigé par cette définition étroite, il est évident qu'elle ne s'applique à aucun cas d'administration territoriale internationale qui seront étudiés dans le Chapitre 2 (voy. *infra* p. 11). D'autres auteurs proposent toutefois une définition plus large selon laquelle un territoire internationalisé serait tout territoire jouissant d'un statut spécial, le soustrayant de la compétence exclusive d'un Etat, créé par un traité multilatéral et protégé par une organisation internationale³⁰. Cette définition s'applique donc de façon générale aux territoires sous administration internationale. De Brabandere considère cependant que cette appellation n'a pas de raison d'être puisqu'elle n'est en réalité qu'un synonyme dangereux de l'«administration internationale de territoires» laissant penser que le caractère internationalisé du territoire pourrait avoir une conséquence juridique sur ce dernier, ce qui, en pratique, n'est pas nécessairement le cas (voy. le statut du territoire sous administration *infra* p. 65).

§4 – L'occupation

Enfin, la dernière forme qu'il ne faut pas confondre avec l'administration territoriale internationale est l'occupation d'un territoire, dans le cadre ou à la suite d'un conflit, par un ou plusieurs Etats étrangers au

²⁶ I. PREZAS, *L'administration de collectivités territoriales par l'ONU : étude de la substitution de l'organisation internationale à l'Etat dans l'exercice des pouvoirs de gouvernement*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2012, p. 89.

²⁷ T. PARKER, *op. cit.*, p. 10.

²⁸ Le Conseil de tutelle existe encore formellement puisque les articles de la Charte des Nations Unies le concernant n'ont pas été abrogés. Il demeure néanmoins sans activité. voy. E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 57.

²⁹ M. YDIT, *Internationalised Territories : from the "Free city of Cracow" to the "Free city of Berlin" - A study in Historical Development of a modern Notion in International Law and International relations (1815-1960)*, Leiden, A. W. Sijthoff, 1961, p. 323, cité dans R. WILDE, *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*, *op. cit.*, p. 101.

³⁰ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 16.

territoire concerné³¹. Bien que différentes, ces deux formes de contrôle d'un territoire partagent des caractéristiques qui les rapprochent³². D'une part, les missions d'administration territoriale sont généralement accompagnées de forces de sécurité autorisées, ne fut-ce qu'en cas de nécessité, à recourir à l'utilisation de la force armée³³. D'autre part, l'occupant militaire se soucie, à l'instar de l'organe d'administration territoriale, de la population du territoire qu'il contrôle puisqu'il est, d'après le droit de l'occupation, tenu de veiller au bien-être de celle-ci³⁴. Les similarités s'arrêtent cependant là. Contrairement à l'occupation, l'administration territoriale internationale est avant tout neutre, agissant pour l'intérêt de la communauté internationale et non pour l'une ou l'autre partie belligérante. S'ajoute à cela que cette dernière est motivée par un objectif de (re)construction étatique, ce qui n'est pas possible dans le cadre stricte de l'occupation³⁵. Certains auteurs soutiennent néanmoins qu'il est possible d'appliquer une partie du droit de l'occupation dans le cadre de l'administration territoriale sous l'égide des Nations Unies (voy. limites issues du droit de l'occupation *infra* p. 52).

SECTION 2 : LES OBJECTIFS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le principe de souveraineté des Etats s'oppose, à première vue, à toute action sur le territoire d'un Etat sans le consentement de ce dernier. Il semble dès lors exister une incompatibilité entre le respect de ce principe de souveraineté et l'exercice de compétences territoriales par les Nations Unies. Ce n'est pas le cas en réalité car la souveraineté des Etats n'est ni absolue ni exclusive³⁶. En effet, le droit international a évolué de façon à éviter que de graves violations du droit international et des droits de l'homme continuent à être perpétrées sous le couvert de la souveraineté des Etats³⁷. C'est ainsi que se sont développés le concept de souveraineté partagée (création d'organes supranationaux), les contrôles de l'action des Etats (création d'un ordre public international et de tribunaux internationaux tel le TPIY) et la notion du devoir d'ingérence³⁸. Cette évolution a rendu concevable la mise en place d'administrations territoriales internationales³⁹.

Dans des cas de dysfonctionnement de l'appareil étatique ou d'internationalisation de crises internes, les autorités locales ne sont plus à même de faire régner l'ordre. La situation engendre une menace pour le maintien de la paix. L'aide de l'ONU est alors nécessaire pour restructurer l'Etat (ou partie de celui-ci) et

³¹ R. WILDE, *op. cit.*, p. 308.

³² S. RATNER, *op. cit.*, p. 696.

³³ J. Zeh, *op. cit.*, p. 93.

³⁴ J. Zeh, *op. cit.*, p. 93.

³⁵ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, p.115.

³⁶ Y. DAUDET, «L'exercice de compétences territoriales par les Nations Unies», *Comité juridique interaméricain*, Rio de Janeiro, 2007, p. 19.

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem.*

ainsi maintenir ou régénérer une paix positive⁴⁰. Le concept d'administration de territoires par l'ONU se justifie d'après Daudet selon les trois motifs suivants⁴¹: celui du rétablissement de la paix (A), celui de la stabilisation interne (B) et celui de la préparation d'une nouvelle situation (C).

A. Le rétablissement de la paix

Le maintien de la paix et de la sécurité internationale, consacré par l'article 1^{er} de la Charte des Nations Unies, est l'objectif général de cette organisation. Il est également le fondement de plusieurs opérations de maintien de la paix, telle l'ONUSOM en Somalie (voy. *infra* p. 21), qui, bien que contrairement aux prévisions initiales, se sont prolongées en missions d'administration du territoire hôte. Un tel fondement pour une mission d'administration de territoires fut plus récemment réaffirmé par le «Rapport Brahimi», mettant toutefois en garde contre des interventions trop intrusives de l'ONU dans les structures locales⁴².

B. La stabilisation d'une situation interne

Les Nations Unies sont intervenues dans de multiples hypothèses de situation de conflits internes dans lesquelles le pouvoir ne peut être confié à aucun des protagonistes car cela conduirait inmanquablement à de graves troubles⁴³. Ces situations sont caractérisées par un dysfonctionnement partiel ou total de l'appareil politique et administratif créant ainsi une impasse de laquelle le pays ne parvient pas à sortir. Ce genre de situation est qualifié d'après la doctrine développée par Helman et Ratner d'*Etat défaillant (failed state)* dans la mesure où les désordres internes ont atteint une telle proportion qu'ils menacent la paix et la sécurité internationale⁴⁴. Les opérations ONUC au Congo (voy. *infra* p. 19) et APRONUC au Cambodge (voy. *infra* p. 20) sont des exemples dans lesquels l'intervention de l'ONU fut ainsi fondée explicitement sur un objectif de reconstruction de structures politiques et administratives durables essentielles à la survie à l'Etat et le maintien de la sécurité et de la paix internationales⁴⁵.

C. La préparation d'une situation nouvelle

Le dernier fondement de l'intervention de l'ONU dans le cadre d'une administration de territoires se base sur la nécessité, notamment dans des situations de tensions de post-conflit où des rancunes sont encore profondément enracinées, de garantir par la reconstruction d'un nouvel appareil politique et administratif que les hostilités ne (re)naissent pas⁴⁶. L'idée est, selon Daudet, de soustraire le territoire «aux appétits et

⁴⁰ M. FORSTER, *Nation Building durch die internationale Gemeinschaft : Eine völkerrechtliche Analyse der Verwaltungsmissionen der Vereinten Nationen im Kosovo und in Ost-Timor*, Göttingen, Cuvillier, 2005, p. 154.

⁴¹ Y. DAUDET, *op. cit.*, p. 28.

⁴² U.N. Doc. S/2002/809, 21 Août 2000.

⁴³ Y. DAUDET, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁴ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 65.

⁴⁵ Y. DAUDET, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁶ *Ibidem*.

rivalités» en préparant celui-ci à la situation nouvelle qui l'attend⁴⁷. Le but de la mission onusienne est donc d'assurer la transition pacifique d'une forme étatique à une autre. «A cette démarche correspond aussi l'image d'une sorte de "tampon" destiné à amortir le choc que peut présenter un changement de statut, ainsi que la nécessité de donner le temps nécessaire aux apaisement des esprits, à l'accoutumance aux idées différentes et à l'assimilation d'une situation nouvelle, toutes choses plus particulièrement essentielles et plus difficiles encore à réaliser après des guerres civiles, des conflits ethniques ou autres déchirements internes»⁴⁸. Cette technique, appelée *édification d'état* (*state building*) promeut en particulier l'évolution du territoire vers un modèle étatique démocratique singularisé par le principe d'Etat de droit⁴⁹. Les meilleurs exemples en sont les missions GANUPT en Namibie (voy. *infra* p. 20), MINUK au Kosovo (voy. *infra* p. 23) et ATNUTO au Timor oriental (voy. *infra* p. 26).

On constate à l'issue de ce chapitre que la notion d'«administration territoriale internationale» renvoie à une technique développée par la SDN et l'ONU pour assurer leur mission de maintien de la paix. S'il est difficile d'enfermer cette pratique dans une définition stable, il est tout de même possible de la distinguer de certaines autres formes de contrôle territoriale. La prise en charge temporaire de l'administration d'un territoire en crise par une organisation internationale permet de restructurer les institutions de ce territoire afin d'y rétablir la paix, d'y stabiliser une situation interne ou d'y préparer le passage pacifique à une nouvelle forme étatique. Il convient dans le chapitre suivant de s'intéresser aux expériences concrètes de la SDN et l'ONU dans ce domaine afin de tracer l'évolution du concept qui fait l'objet de ce travail.

⁴⁷ *Ibidem.*, p. 31.

⁴⁸ *Ibidem.*, p. 31

⁴⁹ R. WILDE, *op.cit.*, p. 252.

CHAPITRE II : PERSPECTIVE HISTORIQUE DES DIFFÉRENTES FORMES D'ADMINISTRATION INTERNATIONALE DE TERRITOIRES

Après avoir défini plus précisément ce que l'on entendait sous le terme d'«administration territoriale internationale», il est intéressant à présent d'étudier comment cette notion a évolué au cours des décennies. Il ne faut pas remonter très loin dans le temps pour découvrir les premiers cas dans lesquels des entités internationales se sont substituée à un pouvoir en place, ou à l'absence d'un tel pouvoir, pour exercer une autorité de gouvernement se rapprochant, de près ou de loin, à une administration territoriale. Dès 1919, la Ligue des Nations et son successeur, l'Organisation des Nations Unies, ont exercé des administrations de territoires de façon récurrente. Cette pratique hétéroclite est difficile à analyser de manière organisée car, s'il existe une multitude de critères de classification, aucun d'entre eux, ne permet, malheureusement, une étude (autre que purement chronologique) parfaitement claire, certains cas d'administration présentant simultanément des éléments appartenant à différentes catégories. D'aucuns regroupent ainsi, tant bien que mal, les expériences de l'ONU en fonction des objectifs qu'elles poursuivent⁵⁰, des compétences que l'organisation des Nations Unies y exerce⁵¹ ou encore de leur complexité⁵². Helman et Ratner⁵³, quant à eux, ont opté pour une classification qui mérite quelques développements. Celle-ci s'articule autour des trois modèles suivants:

- 1) **opération de co-gouvernance** : intervention au cours de laquelle l'exercice provisoire de certaines compétences spécifiques d'administration est confié à la communauté internationale par la biais, soit d'une délégation de pouvoir par l'autorité locale, soit d'une résolution du Conseil de Sécurité prise sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. L'autorité internationale jouit pour ces compétences d'une indépendance totale et d'un pouvoir contraignant⁵⁴.
- 2) **mission d'administration exclusive** : intervention la plus intrusive, également appelée *administration complète*, par laquelle l'entité internationale se substitue entièrement à l'autorité locale, exerçant ainsi, temporairement, la totalité des compétences gouvernementales⁵⁵.
- 3) **mission d'assistance gouvernementale** : intervention la moins intrusive, au cours de laquelle l'entité internationale assiste les pouvoirs locaux dans l'administration du territoire

⁵⁰ A. BELLAMY et P. WILLIAMS, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2004, p. 153.

⁵¹ B. KONDOCH, «Human Rights Law and UN Peace Operations in Post-conflict Situations», in N. WHITE et D. KLAASEN (éd.), *The UN, Human Rights and Post-conflict Situations*, Manchester, Manchester University Press, p. 22.

⁵² R. WILDE, *op. cit.*, p. 277.

⁵³ G. HELMAN et S. RATNER, «Saving Failed States», *Foreign Policy*, 1992, Vol. 89, pp. 3-20.

⁵⁴ C. STAHN, *op. cit.*, p.156.

⁵⁵ *Ibidem*.

tout en laissant l'autorité gouvernementale aux mains de l'Etat hôte⁵⁶. Ce type d'administration fut rebaptisé, d'après l'expression du Secrétaire Général Kofi Annan, d'administration "à empreinte discrète" (*light footprint administration*), dans la mesure où l'autorité internationale cherche à marquer le moins possible l'Etat à administrer d'une présence étrangère⁵⁷.

Les trois grandes catégories identifiées ci-dessus permettent d'observer l'évolution, parfois surprenante, de la pratique des Nations Unies dans le domaine de l'administration territoriale. Dans la mesure où chaque expérience d'administration internationale est caractérisée par l'environnement géopolitique auquel elle appartient, il est important de ne pas séparer l'analyse juridique de son contexte historique. Aussi, ai-je décidé de présenter les principaux exemples d'administration territoriale selon une approche historique, veillant néanmoins à faire ressortir, chaque fois, la classification avancée par Helman et Ratner.

L'évolution de la pratique onusienne en matière d'administration territoriale sera présentée selon une structure divisée en deux parties; la première reviendra sur les expériences de la Ligue des Nations, ancêtre de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que sur les premiers projets d'administration territoriale de l'ONU (Section 1), la seconde s'attardera, quant à elle, sur les expériences de l'ONU de 1960 à nos jours, au travers desquels les trois catégories d'administration évoquées précédemment seront clairement distinguées (Section 2).

SECTION 1 : ADMINISTRATIONS INTERNATIONALES D'UNE VILLE OU D'UNE FRACTION DE TERRITOIRES

Les premières expériences de la Ligue des Nations et des Nations Unies en matière d'administration territoriale s'inscrivent dans un contexte d'après guerre (Première ou Seconde Guerre Mondiale). Elles ont en commun un caractère *ex-post* dans la mesure où elles n'ont été établies qu'à la fin de la guerre⁵⁸. Par conséquent, elles cherchent à réconcilier les parties plutôt qu'à traiter les causes du conflit. Dans ce contexte, les premières administrations territoriales ont été principalement guidées par un objectif de neutralisation et de règlement des différends interétatiques causés par la fin de la guerre, cherchant de la sorte à enterrer définitivement la hache de guerre et à garantir la paix⁵⁹. A côté de cela, ces premières expériences ont également en commun qu'elles ne concernent qu'une ville ou une fraction de territoire et non l'ensemble d'un Etat comme ce sera souvent le cas par la suite.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ U.N. Doc. S/2002/278, 18 Mars 2002.

⁵⁸ C. STAHN, *op. cit.*, p.162.

⁵⁹ *Ibidem*.

La section suivante présente les toutes premières expériences d'administration territoriale menée sous l'égide de la Ligue des Nations (A) avant de poursuivre avec les premiers cas dans lesquels un projet semblable fut imaginé sous la direction, cette fois, des Nations Unies (B).

A. Expériences de la Société des Nations

Les premières expériences de la Société des Nations en matière d'administrations territoriales remontent au lendemain de la Première Guerre Mondiale. Bien qu'il ne s'agisse pas encore, à proprement parler, d'administrations régies par les Nations Unies, les exemples suivant sont essentiels pour comprendre l'évolution au cours du temps des missions menée par l'ONU car ils sont, en de nombreux points, précurseurs des administrations développées après la Seconde Guerre Mondiale. Cette sous-section présente brièvement les trois cas majeurs rencontrés en Europe Centrale à la suite de la défaite allemande en 1918 : le bassin de la Sarre (§1), la ville libre de Dantzig (§2) et le territoire de Memel (§3).

§1 – Le territoire du bassin de la Sarre

L'un des premiers exemples marquants⁶⁰ d'administration territoriale est celui du bassin de la Sarre (voy. annexe 2.1) soumis par la Société des Nations à une administration internationale de 1920 à 1935. Cette expérience, l'une des plus longues en la matière, est le résultat d'un compromis entre les intérêts de la France qui, ayant subi la destruction de nombreuses mines de charbon durant la guerre souhaitait jouir des richesses du territoire de la Sarre à titre de compensation, et des droits des habitants allemands de ce territoire, en particulier, le droit à ne pas être annexés par la France⁶¹. Conformément au Traité de Versailles de 1919, une commission internationale fut alors chargée de gouverner et d'administrer le territoire pendant une période transitoire fixée dès le départ à 15 ans⁶². Pour ce faire, ladite commission jouissait, sur le territoire du bassin de la Sarre, de «*tous les pouvoirs de gouvernement appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière, y compris celui de nommer et révoquer les fonctionnaires et de créer tels organes administratifs et représentatifs qu'elle estimera[it] nécessaires*»⁶³. Ce pouvoir exécutif et législatif totalement indépendant des organes législatifs locaux⁶⁴, est semblable à celui dont sera investi le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU (RSSG) lors de la mission MINUK au Kosovo dont il sera sujet *infra* p. 23. A l'issue des quinze ans de régime transitoire, le traité prévoyait un plébiscite qui

⁶⁰ J. Zeh, *op. cit.*, p. 14.

⁶¹ E. DECAUX, «Les Caractéristiques de l'Administration Internationale dans les Zones de Crise», *R.I.D.C.*, 2006, Vol. 2, p. 526 et E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 16.

⁶² E. DECAUX, *op. cit.*, p. 526.

⁶³ Traité de Versailles (28 juin 1919), Annexe aux art. 45-50, Chapitre II, §19.

⁶⁴ B. KNOLL, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 29.

trancherait pour la maintien du *statu quo*, l'union avec la France où, comme ce fut le cas en pratique, la réintégration dans l'Allemagne⁶⁵. La possibilité était donc ouverte à un maintien définitif de l'administration par la Société des Nations. Ceci aurait mené, comme le soulève E. Decaux, à de nombreuses complications telles que la question de la nationalité des ressortissants du territoire de la Sarre ou de la participation dudit territoire aux traités internationaux⁶⁶. En tout état de cause, ces interrogations demeurent purement théoriques jusqu'à aujourd'hui.

§2 – La ville libre de Dantzig

A la même période que l'administration du bassin de la Sarre, la Société des Nations s'est vue chargée par le Traité de Versailles d'administrer la ville de Dantzig (1920-1939)⁶⁷. Au cours de l'histoire, ce territoire (voy. annexe 2.2) n'avait cessé d'être disputé par, d'un côté la Prusse ou, plus tard, l'Allemagne et, de l'autre, la Pologne. En outre, la ville de Dantzig avait déjà à deux reprises (en 1466 et 1807) fait l'objet d'un statut de Ville ou d'Etat « Libre » à laquelle/lequel était reconnu, entre autre, le droit de conclure des accords internationaux⁶⁸. Cette nouvelle administration territoriale par la Société des Nations est, à l'instar de celle dans le bassin de la Sarre, essentiellement fondée sur une logique de résolution des conflits dans la mesure où son objectif principal est de réconcilier les intérêts divergents de la population locale d'origine majoritairement allemande et ceux de la Pologne souhaitant maintenir un passage vers la mer baltique⁶⁹. Toutefois le mandat octroyé à la Société des Nations est plus restreint que dans le cas du bassin de la Sarre car pour la Ville de Dantzig la finalité de l'administration internationale se borne à faciliter la transition du territoire vers son indépendance, contrairement au cas du bassin de la Sarre où l'administration visait à maintenir le territoire sous un régime temporaire en attente d'une décision définitive sur son statut⁷⁰. Ainsi le Haut Commissaire et la Commission institués par le Traité de Versailles, se sont vus habilités de pouvoirs spécifiques⁷¹ essentiellement liés à l'exécution dudit Traité⁷². Le système mis en place par la Société des Nations témoigne d'un progrès par rapport au régime du bassin de la Sarre en ce qu'il offre un moyen judiciaire⁷³ aux ressortissants de la ville de Dantzig de défendre leur autonomie légale et politique⁷⁴. De plus, et c'est sans doute là l'avancée majeure, il constitue un précédent de contrôle juridictionnel au moyen d'une

⁶⁵ Traité de Versailles (28 juin 1919), Annexe aux art. 45-50, Chapitre III, §34.

⁶⁶ E. DECAUX, *op. cit.*, p. 527.

⁶⁷ Traité de Versailles (28 juin 1919), art. 100 et s.

⁶⁸ H. BÖTTCHER, *Die Freie Stadt Dantzig : Wege und Umwege in die europäische Zukunft – Historischer Rückblick, staats- und völkerrechtliche Fragen*, Bonn, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, 1995, pp. 27-50 et E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁹ C. STAHN, *op. cit.*, p. 174.

⁷⁰ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 18.

⁷¹ M. FORSTER, *op. cit.*, p. 15 et J. VERZIJL, *International Law in Historical Perspective : International Persons*, Leiden, A. W. Sijthoff, 1969, p. 517.

⁷² Traité de Versailles (28 juin 1919), art. 103.

⁷³ Entre 1920 et 1939, le Haut Commissaire rendit plus de 80 décisions portant sur l'interprétation du Traité de Versailles, le Conseil de la Société des Nations connut plus de 50 appels de ces décisions et la Cour permanente de Justice internationale fut appelée 6 fois à rendre un avis consultatif. voy. not. C.P.J.I., *Service Postal Polonais à Dantzig*, Avis consultatif du 16 mai 1925.

⁷⁴ C. STAHN, *op. cit.*, p. 179.

procédure consultative auprès de la Cour permanente de Justice internationale des décisions de l'autorité chargée de l'administration internationale⁷⁵.

§3 – Le territoire de Memel

L'administration de 1924 à 1939 du territoire de Memel – aujourd'hui Klaipėda en Lituanie – (voy. annexe 2.2), est le dernier exemple d'administration territoriale gérée par la Société des Nations en lien avec le Traité de Versailles. L'administration de ce territoire, partie intégrante de l'Allemagne jusqu'à la fin de la Première Guerre Mondiale, fut une nouvelle expérience de règlement des différends où la Société des Nations internationalisa un territoire – à un degré toutefois moins avancé que pour le bassin de la Sarre et la ville de Dantzig – afin de protéger les droits de la population locale, essentiellement allemande, tout en de garantissant les intérêts de la Lituanie qui, comme la Pologne dans le cas de la ville de Dantzig, cherchait à se garantir un accès vers la mer baltique⁷⁶.

Bien que le projet initial était de suivre le modèle de la ville de Dantzig, l'occupation du territoire par les forces lituaniennes força les puissances alliées à reconnaître la souveraineté de la Lituanie sur ledit territoire⁷⁷. Consécutivement, tous les droits et titres cédés par l'Allemagne en vertu de l'article 99 du Traité de Versailles furent transférés à la Lituanie⁷⁸, le territoire de Memel étant placé sous un directorat composé de membres paritairement élus par le gouvernement lituanien et par la population locale⁷⁹. Nonobstant l'ampleur des prérogatives de la Société des Nations dans ses précédentes expériences d'administration territoriale, les pouvoirs exercés par celle-ci se bornèrent en l'espèce à l'administration du Port de Memel et à certaines compétences en matière de résolution des conflits⁸⁰. En définitive, bien que plus restreinte, l'intervention de la Société des Nations dans l'administration du territoire de Memel illustre une nouvelle fois son rôle d'autorité garantissant la neutralité dans l'exécution des Traités faisant suite à la Première Guerre⁸¹.

B. Projets d'administration territoriale sous l'Organisation des Nations Unies

La Ligue des Nations ayant fait place à l'Organisation des Nations Unies en 1945, cette dernière se retrouve, pour la première fois de son histoire, confrontée à la question d'administration de territoires disputés à l'issue de la Seconde Guerre Mondiale. S'inscrivant dans la même lignée que la Ligue des Nations, l'ONU établit des plans d'administration territoriale pour le territoire libre de Trieste (§1) et la ville internationale de

⁷⁵ *Ibidem*, p. 179.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 185.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Convention relative au Territoire de Memel, signée à Paris, le 8 mai 1924, Art. 1.

⁷⁹ R. WILDE, *op. cit.*, p. 127.

⁸⁰ Convention relative au Territoire de Memel, signée à Paris, le 8 mai 1924, Art. 13 et 17 ainsi que Annexe II, Art. 2.

⁸¹ C. STAHN, *op. cit.*, p. 187.

Jérusalem (§2) dont l'objectif commun est la neutralisation du conflit et supervision internationale impartiale⁸². Bien que ces deux projets n'aient, finalement, pas été réalisés et demeurent, dès lors, purement théoriques, ils présentent, à l'instar des expériences sous la Ligue des Nations, un intérêt précieux dans l'étude des administrations territoriales car ils ont, en de nombreuses aspects, influencé le modèle d'administration développé à partir de 1960.

§1 – Le territoire libre de Trieste

Afin de sortir de l'impasse entre les intérêts stratégiques et idéologiques diamétralement opposés de l'Italie et de la Yougoslavie à propos du territoire de Trieste, habité tant par des italiens que par des slaves à l'issue de la Seconde Guerre Mondiale, Bidault, le ministre français des affaires étrangères, proposa l'internationalisation, non plus uniquement du Port, mais bien de l'entièreté du territoire de Trieste⁸³. Conformément au Traité de Paix signé avec l'Italie, Trieste fut alors constitué en «territoire libre» et placé sous la responsabilité directe du Conseil de Sécurité de l'ONU chargé d'assurer l'intégrité territoriale et l'indépendance de la ville et de ses environs⁸⁴. Le statut du territoire libre de Trieste fut adopté en 1947. Selon celui-ci, un gouverneur devait être nommé par le Conseil de Sécurité afin de « *supervising the observance of the present Statute including the protection of the basic human rights of the inhabitant and for ensuring that public order and security are maintained by the Government of the Free Territory in accordance with the present Statute, the Constitution and laws of the Free Territory* »⁸⁵. A côté de cela, le Statut prévoyait que le Territoire libre serait doté de plusieurs attributs étatiques tels un drapeau et des armes, un système monétaire propre, une citoyenneté propre, une assemblée populaire élue par le peuple, etc.⁸⁶. Néanmoins il n'en fut rien en pratique car le Conseil de Sécurité ne parvint jamais à s'accorder sur la nomination du Gouverneur⁸⁷. Le Statut fut abandonné en 1954 et le territoire de Trieste fut divisé selon l'Accord de Londres entre l'Italie et la Yougoslavie⁸⁸. Bien que le projet du Territoire Libre ne vit jamais le jour, son intérêt en droit international est véritable. Premièrement, le rôle du Gouverneur pour le territoire de Trieste est précurseur des compétences que l'ONU reconnaitra plus tard au Représentant Spécial du Secrétaire Général dans des cas d'administrations territoriales tels qu'au Kosovo et au Timor-Oriental (voy. *infra* pp. 23-28) où le pouvoir d'administration est laissé à des institutions locales placées sous le contrôle

⁸² *Ibidem*.

⁸³ D. Smyrek, *Internationally Administered Territories – International Protectorates ? An Analysis of Sovereignty over Internationally Administered Territories with Special Reference to the Legal Status of Post-War Kosovo*, Berlin, Duncker & Humblot, 2006, p. 80.

⁸⁴ Traité de Paix avec l'Italie (10 février 1947), Annexe VI à propos du Statut permanent du Territoire Libre de Trieste, Art. 2.

⁸⁵ U.N. Doc. S/RES/16, 10 Janvier 1947, Art. 17.

⁸⁶ Statut Permanent du Territoire Libre de Trieste, Art. 6, 8, 9 et 30.

⁸⁷ H. KINDERLEN, *Von Triest nach Osttimor : Der völkerrechtliche Rahmen für die Verwaltung von Krisengebieten durch die Vereinten Nationen*, Berlin, Springer, 2008, p. 17.

⁸⁸ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 21.

d'un Envoyé Spécial⁸⁹. Deuxièmement, l'idée d'une mise en place d'un statut transitoire suivi, seulement dans un deuxième temps, d'un régime permanent illustre le modèle que l'ONU suivra dans ses administrations territoriales suivantes, séparant ses missions en une phase d'aménagement suivie d'une phase de reconstruction⁹⁰. Enfin, les déclarations faites par les représentants de la Syrie et de l'Australie⁹¹ quant à l'incompétence du Conseil de Sécurité pour agir en tant qu'organe de gouvernance suprême du territoire de Trieste pose, dès ce stade, la question de la base légale d'une telle mission d'administration⁹². Cette question sera abordée dans la seconde partie de ce travail (voy. *infra* p. 32).

§2 – La ville internationale de Jérusalem

Peu après l'élaboration du plan d'administration du territoire libre de Trieste, un projet similaire fut imaginé pour résoudre le conflit judéo-arabe faisant rage dans la région Jérusalem à la suite de la dissolution de l'empire colonial britannique⁹³. L'idée avancée par la Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine fut de séparer le territoire en deux Etats, l'un juif, l'autre arabe, et de comprendre la ville de Jérusalem, ses alentours ainsi que la ville de Bethlehem dans un *corpus separatum* placé sous un régime international particulier d'administration sous la responsabilité de l'ONU. Contrairement au projet relatif au territoire libre de Trieste, c'est le Conseil de tutelle, chargé par l'Assemblée Générale⁹⁴, qui rédigea le Statut de la ville Jérusalem et non plus le Conseil de Sécurité lui-même. Néanmoins, la ville n'en fut pas pour autant un territoire considéré comme sous tutelle telle que décrit dans le chapitre XII de la Charte des Nations Unies⁹⁵.

Le Statut de Jérusalem reconnaissait au Gouverneur de la ville, nommé par le Conseil de tutelle, un mandat bien plus large que celui du Gouverneur du territoire libre de Trieste, lui permettant de conduire les affaires extérieures de la ville et de conclure les traités internationaux au nom de celle-ci⁹⁶. Le Statut, qui devait être révisé après 10 ans par le Conseil de tutelle sur base de l'expérience acquise et d'un référendum auprès de la population locale, ne fut toutefois jamais mis en œuvre car, à la suite des hostilités de 1948, les membres de l'Assemblée Générale ne réussirent point à obtenir la majorité nécessaire pour passer la résolution en question⁹⁷. Kinderlen considère que ce projet d'administration territoriale, bien que resté lettre morte, présente deux aspects d'intérêt particulier. D'une part, le projet de Statut de la ville contient, à l'instar du projet pour le territoire de Trieste, un catalogue des droits fondamentaux reconnus à la population locale

⁸⁹ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 18.

⁹⁰ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 18.

⁹¹ Déclaration des Représentants de la Syrie et de l'Australie, *Répertoire de la Pratique du Conseil de Sécurité, 1946-1951*, Chapitre 12, pp. 482-484.

⁹² B. KNOLL, *op. cit.*, p. 39.

⁹³ D. Smyrek, *op. cit.*, p. 92.

⁹⁴ U.N. Doc. A/RES/181 (II), 29 novembre 1947.

⁹⁵ B. KNOLL, *op. cit.*, p. 37.

⁹⁶ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 20.

⁹⁷ D. Smyrek, *op. cit.*, p. 100.

indiquant déjà certains des droits et obligations auxquels l'ONU se sent elle-même liée lorsqu'elle met en œuvre une administration territoriale⁹⁸. D'autre part, le projet de Jérusalem est le seul exemple d'administration territoriale menée, non pas par le Conseil de Sécurité ou l'Assemblée Générale de l'ONU, mais bien par le Conseil de tutelle. La simple possibilité, certes non réalisée en l'espèce, de confier une telle responsabilité à cet organe de l'ONU ouvre un précédent qui pourrait justifier que l'on confie de nouvelles missions de ce type au Conseil de tutelle⁹⁹.

SECTION 2 : EVOLUTION DES ADMINISTRATIONS TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

Après l'avortement des projets concernant Trieste et Jérusalem, les Nations Unies abandonnèrent l'idée de neutralisation de longue durée comme prévu par la Ligue des Nation pour la Saar ou Dantzig. Dans des contextes de décolonisation et/ou d'absence de pouvoir maîtrisant le territoire, l'ONU s'écarta de toute ligne directrice et proposa des administrations territoriales directes d'ampleur variable, fonctionnant essentiellement au cas par cas. Les administrations territoriales étaient créées, tantôt sur base d'un accord avec les autorités locales, tantôt sur base uniquement d'une résolution du Conseil de Sécurité prise dans le cadre du Chapitre VII de la Chartes des Nations Unies, tantôt encore, sur les deux simultanément, impliquant dans une mesure variable l'Assemblée Générale, le Conseil de Sécurité ou le Secrétaire Général de l'ONU¹⁰⁰.

Malgré l'absence d'une ligne directrice précise, il est toutefois possible de fait ressortir les trois modèles d'administration proposés par Helman et Ratner¹⁰¹ (voy. *supra* p. 11) de l'approche instable des Nations Unies: le modèle de co-gouvernance (A), celui de l'administration dite exclusive ou complète (B) et enfin, celui d'assistance gouvernementale (C).

A. Mise en œuvre de co-gouvernance

Le premier type d'administration territoriale effectivement menée par les Nations Unies est celui développé entre la fin de la Seconde Guerre Mondiale et le début des années 1990. Il se caractérise par une substitution de l'ONU à l'autorité locale dans l'exercice d'un panel plus ou moins large de compétences précises. Cette sous-section s'emploie à décrire certains cas d'intérêt particulier tels l'opération au Congo (§1), celle en Namibie (§2) et celle au Cambodge (§3). Cette dernière se distingue des deux autres dans le sens où seules les co-gouvernances au Congo et en Namibie sont des cas qualifiés par Stahn de "gouvernance par accident",

⁹⁸ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 23.

⁹⁹ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 23.

¹⁰⁰ C. STAHN, *op. cit.*, p. 207.

¹⁰¹ G. HELMAN et S. RATNER, *op. cit.*, pp. 3-20.

le rôle exercé par l'ONU dans ces administrations territoriales n'y étant pas celui prévu au départ mais bien le résultat de la réalité sur le terrain¹⁰².

§1 – L'opération des Nations unies au Congo (1960-1964)

L'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) marque un tournant dans l'histoire des administrations territoriales sous l'égide de l'ONU. La mission qui devait, au départ, être limitée à une opération purement militaire de rétablissement de l'ordre et de la sécurité dans le pays fraîchement indépendant, s'est transformée *de facto* en l'une des plus larges opérations multidimensionnelles de maintien de la paix menées jusqu'alors¹⁰³.

Les jours qui suivirent le 30 juin 1960, date de l'indépendance du Congo par rapport au Royaume de Belgique, furent marqués de tensions motivées par un désir de sécession de la riche province minière de Katanga¹⁰⁴. Consécutivement à la demande d'aide adressée par le gouvernement Congolais, le Conseil de sécurité invita le Secrétaire Général «à prendre, en consultation avec le Gouvernement de la République du Congo, les mesures nécessaires en vue de fournir à ce gouvernement l'assistance militaire dont il a besoin»¹⁰⁵. Ce mandat particulièrement imprécis eut pour conséquence l'élargissement, au fil du temps, de l'opération à de nombreuses missions civiles afin de pourvoir aux postes administratifs laissés vacants par les ressortissants belges rentrés précipitamment en Belgique¹⁰⁶. L'ONUC devint ainsi une opération tant militaire que civile, ajoutant à ses objectifs le rétablissement de structures administratives étatiques effectives¹⁰⁷. La mission pris fin en juin 1964, plus d'un an après la réintégration de la province de Katanga dans le territoire national du Congo¹⁰⁸.

L'ONUC est particulièrement significative en matière d'administrations territoriales par l'ONU en ce qu'elle n'était, au départ, pas prévue comme une administration territoriale en tant que telle. La mission des forces sous le commandement de l'ONU devait initialement se limiter à instaurer un cessez-le-feu et non à reconstruire l'Etat congolais. Par la forces de choses, l'ONUC est donc devenue le premier exemple d'intervention de type *nation-building* dans ce que l'on peut qualifier de *failed state* (voy. *supra* p. 9)¹⁰⁹.

¹⁰² C. STAHN, *op. cit.*, p. 233.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 236.

¹⁰⁴ R. WILDE, *op. cit.*, p. 130.

¹⁰⁵ U.N. Doc. S/RES/143, 14 Juillet 1960.

¹⁰⁶ M. FORSTER, *op. cit.*, p. 27.

¹⁰⁷ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 30.

§2 – Le Conseil des Nations Unies pour la Namibie (1989-1990)

Le Conseil des Nations Unies pour l'Afrique du Sud-ouest¹¹⁰ (rebaptisé Conseil des Nations Unies pour la Namibie¹¹¹) fut établi en 1967 par l'Assemblée Générale des Nations Unies, mettant fin au mandat de l'Afrique du Sud sur le territoire de la Namibie et plaçant ce dernier sous la responsabilité directe de l'ONU. Cependant, étant donné le refus de l'Afrique du Sud de quitter le territoire Namibien, l'administration prévue ne vit pas le jour¹¹². En 1978 des accords purent être trouvés selon lesquels un Représentant spécial pour la Namibie ainsi qu'un groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT) furent chargés de certaines tâches civiles, comprenant, entre autre, l'organisation d'élections démocratiques libres et justes¹¹³. L'opération des Nations Unies ne commença toutefois réellement qu'en 1989 (lorsque l'Afrique du Sud cessa effectivement son occupation illégale) et pris fin en mars 1990 lorsque la Namibie déclara son indépendance¹¹⁴. Il est tout à fait remarquable que, dans le cas présent, l'administration du territoire namibien fut le fruit d'une déclaration de l'Assemblée Générale de l'ONU et non du Conseil de Sécurité¹¹⁵. En sus de cela, on peut retenir également que, par le biais du GANUPT, le concept de maintien de la paix fut élargi, incluant désormais l'organisation d'élections, des tâches de police ainsi que la protection des droits de l'Homme¹¹⁶.

§3 – L'autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (1992-1993)

L'opération des Nations Unies au Cambodge marque la première mise en œuvre systématique d'une mission de construction d'Etat (*statebuilding*), non plus comme conséquence accidentelle de la réalité du terrain, comme ce fut le cas au Congo ou en Namibie, mais bien en tant qu'objectif précis de la mission¹¹⁷. A l'issue de vingt années de guerre civile, les quatre factions belligérantes du Cambodge (dont le Parti du Kampuchéa démocratique représentant les Khmer Rouges)¹¹⁸ parvinrent à s'entendre sur les Accords de Paris de 1991, lesquels confiaient à l'ONU la création d'une Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) chargée de remplir, sous la responsabilité du Représentant spécial du Secrétaire Général, certaines tâches administratives précises en lien avec les droits de l'Homme dont l'organisation – réalisée en

¹¹⁰ U.N. Doc. A/RES/2248 (S-V), 19 mai 1967.

¹¹¹ U.N. Doc A/RES/2372 (XXII), 12 juin 1968.

¹¹² S., AKWEENDA, *International Law and the Protection of Namibia's Territorial Integrity*, La Haye, Kluwer Law International, 1997, p. 35 et C. STAHN, «International Territorial Administration on the former Yugoslavia : Origins, Developments and Challenges ahead», *op. cit.*, p. 125.

¹¹³ U.N. Doc. S/RES/431, 27 juillet 1978 et U.N. Doc. S/RES/435, 29 septembre 1978.

¹¹⁴ D. Smyrek, *op. cit.*, p. 114.

¹¹⁵ I. PREZAS, *op. cit.*, p. 123.

¹¹⁶ C. STAHN, *op. cit.*, p. 125.

¹¹⁷ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, p. 269.

¹¹⁸ C. STAHN, «The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor : A First Analysis», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, Vol. 5, p. 132.

1993 – d'élections libres et justes dans le pays¹¹⁹. Les prérogatives en matière d'administration ainsi reconnues à l'APRONUC, certes de large envergure, restèrent néanmoins limitées dans la mesure où l'Autorité provisoire ne jouissait, pour la plupart de ces tâches, que d'un pouvoir de contrôle et de directive, contrastant de ce fait avec les amples pouvoirs reconnus à l'ONU lors de ses missions au Kosovo et au Timor Oriental¹²⁰ (voy. *infra* pp. 23-28).

B. Mise en place d'administrations complètes

La seconde moitié des années 1990 est marquée par un nouveau changement de cap, visant cette fois à ne plus combattre uniquement les symptômes du conflit mais bien ses causes. Pour ce faire, l'intervention de l'ONU n'est plus limitée à quelques domaines précis mais, en revanche, est considérablement élargie de sorte qu'elle englobe l'ensemble des compétences en matière législative, exécutive et judiciaire, habilitant de ce fait les Nations Unies à agir tel un substitut total au pouvoir gouvernemental local. Ce large mandant, dit *complet* ou *exclusif*, permet, en outre, d'aller bien au-delà du rétablissement du *status quo ante* et de profondément réformer les structures institutionnelles afin de les faire tendre vers un idéal démocratique¹²¹.

Dans cette sous-section, les principaux cas d'administration *complète* seront étudiés en commençant par le cas hybride de la Somalie (§1), présentant simultanément des éléments le rapprochant des opérations au Congo et en Namibie et des éléments caractéristiques de l'administration *exclusive*. L'étude se poursuivra, ensuite, avec le cas de la Slavonie orientale (§2) précurseur des célèbres missions d'administration au Kosovo (§3) et au Timor oriental (§4), apogée du modèle d'administration *complète*, qui feront, l'objet des deux dernières parties de cette sous-section.

§1 – L'opération des Nations Unies en Somalie (1993-1995)

Le cas de la Somalie est, sans aucun doute, l'un des exemples les plus clairs de *failed State*¹²² (voy. *supra* p. 9). Il rappelle la mission au Congo eu égard notamment au contexte de guerre civile dans lequel s'inscrit la mission, à l'absence de stratégie précise de retrait des forces à la fin de l'opération, ou encore au fait que le mandat initial ne laissait en rien prévoir l'administration exercée en pratique¹²³. L'administration de la Somalie se distingue toutefois des cas de co-gouvernance *par accident* dès lors qu'il ne s'agit plus d'une co-

¹¹⁹ J. Zeh, *op. cit.*, p. 16.

¹²⁰ H. KINDERLEN, *OP. CIT.*, p. 45.

¹²¹ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, p. 268.

¹²² T. PARKER, *op. cit.*, p. 31 et H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 46.

¹²³ C. STAHN, *op. cit.*, p. 260.

gouvernance mais bien d'une gouvernance *exclusive* puisque l'ONU y exerce l'ensemble des compétences gouvernementales.

Suite à la chute du dictateur Mohammed Siad Barre en 1991, la Somalie, laissée sans gouvernement central effectif¹²⁴, est plongée dans un chaos général, déchirée par des conflits internes causant très vite une crise humanitaire¹²⁵. A la suite d'une première mission humanitaire (ONUSOM I¹²⁶), le Conseil de Sécurité autorise en décembre 1992 une seconde mission de maintien de la paix (ONUSOM II¹²⁷) visant cette fois, non seulement des objectifs d'assistance humanitaire et de cessez-le-feu, mais également la tâche complexe de reconstruction des institutions étatiques. Par cette opération, l'ONU exerce pour la première fois de l'histoire l'entière autorité d'un Etat membre, et ce, de surcroît, en dehors de tout accord avec les parties concernées¹²⁸. Le mandat chargeant l'ONUSOM II « *d'aider le peuple somali à promouvoir et à faciliter la réconciliation politique, grâce à une large participation de tous les secteurs de la société somalie, ainsi que le rétablissement des institutions nationales et régionales et celui de l'administration civile dans l'ensemble du pays* »¹²⁹ traduit la volonté des Nations Unies de transformer la Somalie en régime politique démocratique¹³⁰. Ce mandat, dont l'ambition est d'éradiquer les racines du conflit par la reconstruction civile, le retour des réfugiés et le rétablissement d'un système judiciaire effectif, est caractéristique de l'approche développée par l'ONU dans le courant des années 1990¹³¹. Cependant, incapable de contrôler la totalité du territoire et face aux difficultés causées par l'hostilité de plusieurs groupes armés, ONUSOM II fut réduite à partir d'octobre 1993 jusqu'à son retrait définitif en mars 1995, laissant derrière elle un pays à feu et à sang¹³².

§2 – L'administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Sem occidental (1996-1998)

L'administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Sem occidental (ATNUSO), bien que moins connue de la doctrine, est une nouvelle étape dans l'histoire des administrations internationales de territoires¹³³. Cette mission de transition du territoire de Slavonie orientale (voy. annexe 2.3), de la Serbie à la Croatie, comprenait une composante militaire ainsi qu'une large composante civile¹³⁴.

¹²⁴ R. WILDE, *op. cit.*, p. 133.

¹²⁵ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 30.

¹²⁶ U.N. Doc. S/RES/751, 24 avril 1992.

¹²⁷ U.N. Doc. S/RES/794, 3 décembre 1992.

¹²⁸ J. Zeh, *op. cit.*, p. 17.

¹²⁹ U.N. Doc. S/RES/814, 26 mars 1993, Art. 4, c).

¹³⁰ Le terme "rétablissement des institutions" est mal choisi selon J. D'ASPREMONT car les institutions somaliennes en places jusqu'en 1991 n'étaient en rien "démocratiques". voy. à ce propos, J. D'ASPREMONT, *op. cit.*, p. 4.

¹³¹ C. STAHN, *op. cit.*, p. 265.

¹³² M. FORSTER, *op. cit.*, p. 42 et C. STAHN, «International Territorial Administration on the former Yugoslavia : Origins, Developments and Challenges ahead», *op. cit.*, p. 128.

¹³³ C. STAHN, *op. cit.*, p. 128.

¹³⁴ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 34.

Si le cas ressemble, de par sa courte durée (deux ans) et son objectif (la transition pacifique d'un territoire d'un Etat à un autre) à la mission en Nouvelle-Guinée occidentale¹³⁵, il peut également être comparé à la mission de l'ONU en Somalie, dans la mesure où son mandat est délivré par le Conseil de Sécurité sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies¹³⁶. La nouveauté réside néanmoins dans le fait que la résolution instituant l'ATNUSO¹³⁷ combine les éléments des opérations précitées et accorde à la mission des compétences de résolution de conflits et de construction d'Etat (*Statebuilding*) jusqu'alors sans précédent¹³⁸. L'ATNUSO, en ce qu'elle agit, dès le début, comme autorité gouvernementale exclusive sous le couvert d'objectifs de maintien de la paix, marque le début d'une nouvelle ère de missions d'administration territoriale inscrites selon un modèle cohérent de gouvernance exclusive autorisée sous le chapitre VII de la Charte que l'on retrouvera au Kosovo et au Timor Oriental (voy. MINUK et ATNUTO *infra* pp. 23-28)¹³⁹.

§3 – La mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (1999-aujourd'hui)

La mission d'administration au Kosovo est, à côté de celle au Timor Oriental (voy. *infra* p. 26), la plus importante et la plus complexe administration territoriale déployée par l'ONU jusqu'à aujourd'hui¹⁴⁰. Kinderlen décrit cette mission comme étant « *einerseits lediglich eine logische Fortsetzung der bisherigen Entwicklung, anderseits aber auch ein qualitativer und quantitativer Meilenstein* »¹⁴¹.

Le Kosovo (voy. annexe 2.4), province autonome de la République de Serbie – elle-même comprise dans la République fédérale socialiste de Yougoslavie (RFY) –, se voit forcé par les autorités serbes, à la fin des années 1980, de renoncer à son statut privilégié et d'endurer des lois discriminatoire vis-à-vis des albanais du Kosovo. Les tensions s'intensifiant au fil du temps, l'Assemblée du Kosovo élabore une constitution pour "la République du Kosovo" et organise un referendum secret à l'issue duquel la province se déclare indépendante. La naissance de cette nouvelle République n'est toutefois pas reconnue par la communauté internationale et ne fait qu'enliser le conflit ethnique dont la province du Kosovo est déjà le théâtre. Suite au refus de la RFY de l'Accord intérimaire pour la paix et l'autonomie au Kosovo (dit *Accord de Rambouillet*)¹⁴², l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) déclenche, le 24 mars 1999, une offensive aérienne dont la licéité demeure douteuse¹⁴³. Le 3 juin 1999, un accord est enfin trouvé, à la suite

¹³⁵ voy. J. Zeh, *op. cit.*, pp. 15-16.

¹³⁶ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 35.

¹³⁷ U.N. Doc. S/RES/1037, 15 janvier 1996.

¹³⁸ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, p. 286.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ D'ASPREMONT J., *op. cit.*, p. 4; C. STAHN, *op. cit.*, p. 309 et E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 37.

¹⁴¹ Traduction libre : "d'un côté seulement la suite logique des développements menés jusqu'ici, d'un autre côté toutefois un jalon en matière de quantité et de qualité". voy. H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 71.

¹⁴² U.N. Doc. S/1999/648, 7 juin 1999.

¹⁴³ voy. par exemple D'ASPREMONT J., *op. cit.*, p. 5 et M. KOHEN, «L'emploi de la force et la crise du Kosovo: vers un nouveau désordre juridique international», *R.B.D.I.*, 1999, p. 128.

duquel le Conseil de Sécurité adopte la Résolution 1244 instituant la mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)¹⁴⁴.

La résolution 1244 distingue une composante militaire (sous la responsabilité de l'OTAN) et une composante civile (sous la responsabilité de l'ONU), coopérant ensemble mais sans commandement commun¹⁴⁵. La MINUK, établie par le Secrétaire Général de l'ONU, était initialement organisée selon une répartition en quatre piliers, chacun dirigé par une organisation internationale différente mais fonctionnant sous l'autorité commune du Représentant spécial du Secrétaire Général¹⁴⁶. L'Union Européenne était ainsi en charge de la reconstruction et du développement économique, l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) était responsable du renforcement institutionnel, l'ONU s'occupait directement de l'administration civile intérimaire tandis que le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) menait l'aide humanitaire¹⁴⁷. Ce dernier pilier fut néanmoins remplacé en mai 2001 par un pilier de "police et justice" sous la direction de l'ONU¹⁴⁸.

L'objectif de la MINUK était d'établir « *une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra[it] jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera[it] une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales* »¹⁴⁹. La résolution 1244 chargeait, *inter alia*, la mission civile de faciliter l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, d'exercer temporairement les fonctions d'administration civile de base là où cela était nécessaire, de faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de l'économie, de maintenir l'ordre public, de défendre et de promouvoir les droits de l'homme, et finalement, de superviser, au fil de la mission, le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auraient été établies dans le cadre d'un règlement politique¹⁵⁰.

Le mandat, sans précédent, ainsi accordé à la MINUK comprenait de larges compétences en matières tant législatives qu'exécutives et judiciaires¹⁵¹. A l'exception des pouvoirs militaires, les Nations Unies détenaient

¹⁴⁴ U.N. Doc. S/RES/1244, 10 juin 1999.

¹⁴⁵ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 63.

¹⁴⁶ T. Irmscher, «The Legal Framework for the Activities of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: The Charter, Human Rights, and the Law of Occupation», *German Yearbook of International Law*, 2001, Vol. 44, p. 356.

¹⁴⁷ U.N. Doc. S/1999/672, 12 juin 1999, § 5.

¹⁴⁸ T. Irmscher, *op. cit.*, p. 356.

¹⁴⁹ U.N. Doc. S/RES/1244, 10 juin 1999, § 10.

¹⁵⁰ U.N. Doc. S/RES/1244, 10 juin 1999, § 11.

¹⁵¹ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 38.

la totalité des pouvoirs d'un Etat souverain sur le territoire du Kosovo¹⁵², et ce jusqu'à ce que ceux-ci soient transférés graduellement aux autorités locales¹⁵³. Il s'en suit qu'en matière législative, le Représentant spécial du Secrétaire Général disposait d'un pouvoir lui permettant d'aller jusqu'à amender, suspendre ou abroger une loi existante si cela était nécessaire pour la conduite de son mandat ou pour la bonne exécution des dispositions de la résolution 1244¹⁵⁴.

Dans la mesure où la résolution du Conseil de Sécurité ne contenait aucune solution politique au conflit opposant les albanais du Kosovo aux Serbes, pas plus qu'elle n'abordait clairement la question du statut du territoire kosovar, un flou demeura longtemps sur l'issue de la mission de l'ONU¹⁵⁵. Le 17 février 2008, l'Assemblée Générale du Kosovo déclara unilatéralement son indépendance, laquelle est reconnue aujourd'hui par 108 Etats membres de l'ONU. La mission d'administration de l'ONU continue à déléguer progressivement ses compétences à la mission de l'Union Européenne EULEX (provisoirement mandatée jusqu'en juin 2016) et prendra formellement fin lorsque le Conseil de Sécurité révoquera le mandat à temps indéterminé confié en 1999¹⁵⁶.

Ayant tiré les leçons de ses expériences au Congo et en Somalie, l'ONU inscrit sa mission au Kosovo dans la lignée de l'ATNUSO, octroyant de prime abord l'ensemble des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires à la MINUK lui permettant, de ce fait, de restaurer effectivement la règle de droit dans la zone de post-conflit¹⁵⁷. Le cas du Kosovo se distingue néanmoins de celui en Slavonie orientale. En effet, il ne s'agit pas pour la MINUK de permettre la transition d'un territoire d'un Etat à un autre, mais bien de permettre la transformation, par sa restauration institutionnelle et économique, d'un territoire en guerre en une entité politique démocratique stable¹⁵⁸. De plus, cet engagement de longue haleine se différencie selon certains auteurs¹⁵⁹ de l'ATNUSO dans la mesure où la MINUK n'est pas basée sur un accord entre les parties concernées mais uniquement sur une résolution du Conseil de Sécurité basée sur le Chapitre VII de la Chartes des Nations Unies, rompant en conséquence avec la traditionnelle exigence de consentement des parties hôtes. Knoll explique en effet que: « *Doubts have been expressed as to the legal validity of the Kumanovo Agreement endorsed by the SC in Resolution 1244. [...] the transfer of effective control from the [Former Yugoslav Republic] to an international territorial administration in 1999 occurred in circumstances that would not qualify as a voluntary agreement* »¹⁶⁰. En tout état de cause, cette mission de

¹⁵² H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 64.

¹⁵³ D. Smyrek, *op. cit.*, p. 190.

¹⁵⁴ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 39.

¹⁵⁵ C. STAHN, *op. cit.*, p. 310.

¹⁵⁶ P. PALCHETTI, «Les Autorités Provisoires de Gouvernement (PISG) du Kosovo, EULEX et ONU : Les Principes d'Attribution à l'Epreuve», *Revue Belge de Droit International* 2013/1, Bruxelles, Editions Bruylant, 2013, p. 50.

¹⁵⁷ C. STAHN, *op. cit.*, p. 310.

¹⁵⁸ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 71.

¹⁵⁹ B. KNOLL, *op. cit.*, p. 45; E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 38 et H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 71.

¹⁶⁰ B. KNOLL, *op. cit.*, p. 45.

type *state-building* illustre la volonté de l'ONU de tendre vers une approche plus large et plus directe dans sa pratique en matière d'administration territoriale¹⁶¹.

§4 – L'administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (1999-2002)

La dernière administration territoriale *complète* opérée par les Nations Unies est celle au Timor oriental (voy. annexe 2.5). Ce territoire non autonome, colonie portugaise depuis plus de 400 ans, déclara son indépendance le 28 novembre 1975¹⁶² jusqu'à ce qu'il soit annexé, le 17 juillet 1976, à la République indonésienne suite à l'invasion et l'occupation militaire par les forces indonésiennes¹⁶³. Nonobstant la condamnation de l'invasion indonésienne par la communauté internationale et la requête formulée par le Portugal auprès de la Cour internationale de Justice de reconnaître la violation du droit à l'autodétermination du peuple du Timor oriental et l'invalidité du « Timor Gap Treaty » par lequel l'Indonésie justifiait la légalité de son annexion de la colonie portugaise, l'Indonésie continua à gouverner le territoire pendant près de 25 ans, sa souveraineté sur le territoire demeurant cependant controversée¹⁶⁴. Ce n'est qu'en 1999 qu'un accord¹⁶⁵ est trouvé entre les deux parties, acceptant de tenir un referendum afin de permettre au peuple du Timor oriental de choisir le projet constitutionnel d'autonomie spéciale au sein de la République indonésienne ou le rejet, comme ce fut le cas en l'espèce, de celui-ci, dans quel cas, les parties s'étaient engagées à « *assurer le transfert pacifique et en bon ordre à l'Organisation des Nations Unies de l'autorité au Timor oriental [...] afin de permettre au Timor oriental de s'engager sur la voie de l'indépendance* »¹⁶⁶.

Sur base des résultats du referendum, le Conseil de Sécurité créa le 25 Octobre 1999 la mission d'administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) « *à laquelle [est] confiée la responsabilité générale de l'administration du Timor oriental et qui [est] habilitée à exercer l'ensemble des pouvoirs législatif et exécutif, y compris l'administration de la justice* »¹⁶⁷. La mission est en outre chargée d'assurer la sécurité et le maintien de l'ordre sur l'ensemble du territoire du Timor oriental, de mettre en place une administration efficace, d'aider à créer des services civils et sociaux, d'assurer la coordination et l'acheminement de l'aide humanitaire, ainsi que de l'aide au relèvement et au développement, et enfin, d'appuyer le renforcement des capacités en vue de l'autonomie¹⁶⁸.

La mission au Timor oriental s'organise autour de trois piliers centraux; celui de la gouvernance et de l'administration publique, celui de l'aide humanitaire et du relèvement d'urgence, et enfin, le pilier

¹⁶¹ C. STAHN, *op. cit.*, p. 330.

¹⁶² H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 72.

¹⁶³ C. STAHN, «The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor : A First Analysis», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, *op. cit.*, p. 110.

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 111 et 112.

¹⁶⁵ U.N. Doc. S/1999/513, 5 mai 1999.

¹⁶⁶ U.N. Doc. A/53/951, S/1999/513, 5 mai 1999, Annexe 1, Art. 6.

¹⁶⁷ U.N. Doc. S/RES/1272, 25 octobre 1999, Art. 1.

¹⁶⁸ U.N. Doc. S/RES/1272, 25 octobre 1999, Art. 2.

militaire¹⁶⁹. L'un dans l'autre, le mandat accordé à l'ATNUTO est en grande partie semblable à celui de la MINUK, si ce n'est la différence majeure en ce qui concerne la composante militaire qui, contrairement à l'administration territoriale au Kosovo, fait intégralement partie de l'ATNUTO et est, dès lors, sous la même responsabilité directe du Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies que la composante civile de la mission¹⁷⁰. A l'instar de la MINUK, la mission au Timor oriental prévoyait le transfert progressif de ses pouvoirs aux autorités locales démocratiquement élues¹⁷¹. Après plusieurs renouvellements du mandat de l'ATNUTO motivés par le souhait de laisser suffisamment de temps au développement institutionnel du territoire sous administration, des élections présidentielles furent organisées et l'indépendance du pays rebaptisé « République démocratique du Timor-Leste » fut proclamée¹⁷². A la suite de ceci, l'ATNUTO prit fin, laissant place à une nouvelle mission d'appui des Nations Unies en Timor oriental (MANUTO) en charge, *inter alia*, de maintenir la stabilité institutionnelle du pays¹⁷³.

La mission au Timor oriental s'inscrit donc dans un contexte de guerre civile et de lutte pour l'indépendance similaire à celui au Kosovo¹⁷⁴. En sus des compétences classiques d'administration temporaire d'un territoire, le mandat décerné à l'ATNUTO par le Conseil de Sécurité sur base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, englobe la composante militaire dans la mission et habilite, de façon, cette fois, explicite, l'ONU à exercer l'ensemble des fonctions exécutives, législatives et judiciaires du territoire¹⁷⁵, permettant ainsi à la mission de développement et de maintien de la paix d'effectivement remédier au vide administratif dont souffre le territoire en conflit¹⁷⁶.

La mission au Timor oriental et celle au Kosovo représentent, eu égard à ce qui a été exposé dans les deux dernières parties de cette sous-section, la forme la plus étendue et la plus complexe du modèle d'administration *complète*. A titre de conclusion, notons que Louise Fréchette, la Secrétaire Générale Adjointe de l'ONU à l'époque, dit de ces interventions qu'elles sont : « *qualitativement different from almost any other the Organization has ever undertaken. In each place the United Nations is the administration, responsible for fulfilling all the functions of a State – from fiscal management and judicial affairs to everyday municipal services, such as cleaning the streets and conducting customs formalities at the borders. This is a new order of magnitude for an organization that more customarily provides States with technical assistance in such areas, rather than assuming complete responsibility for them* »¹⁷⁷.

¹⁶⁹ U.N. Doc. S/RES/1272, 25 octobre 1999, Art. 3.

¹⁷⁰ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 40.

¹⁷¹ U.N. Doc. S/RES/1272, 25 octobre 1999, Art. 8.

¹⁷² M. FORSTER, *op. cit.*, p. 84.

¹⁷³ U.N. Doc. S/RES/1410, 17 mai 2002.

¹⁷⁴ M. FORSTER, *op. cit.*, p. 93.

¹⁷⁵ J. Zeh, *op. cit.*, p. 18.

¹⁷⁶ B. KNOLL, *op. cit.*, p. 49.

¹⁷⁷ U.N. Doc. DSG/SM/91, 3 avril 2000.

C. Mise en œuvre de missions d'assistance gouvernementale

Ce troisième modèle d'administration territoriale, le dernier en date, est le résultat d'une évolution récente, constatée au début de des années 2000. Il opère un retour vers des interventions bien plus modérées, s'écartant ainsi distinctement de celles ambitieusement développées au Kosovo et au Timor oriental. L'idée principale de ce modèle est de préserver au maximum l'autorité locale, respectant ainsi le principe "d'actionnariat local" (*local ownership*) selon lequel un développement durable n'est possible que si les ressortissants du territoire concerné restent "propriétaires" de leurs politiques décisionnelles, l'intervention de l'ONU se limitant à assister les institutions ainsi créées par le peuple. Ce rôle d'assistance technique et de soutien en terme d'expertise, appelé "emprunte discrète" (*light footprint*), a été considérablement soutenu par le rapport *Brahimi*¹⁷⁸ rendu par le groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 2000. Il ne s'agit pas exactement d'une innovation puisque ce type de pratique était déjà celui suivi dans certaines colonies au XIX^{ème} siècle¹⁷⁹.

Dès le début du second millénaire, l'ONU met en pratique cette nouvelle approche axée sur l'assistance dans une série d'opérations de maintien de la paix (dont la MINUL¹⁸⁰ au Libéria, la MONUC¹⁸¹ en République démocratique du Congo et l'ONUCI¹⁸² en Côte d'Ivoire). Cette sous-section se limite néanmoins à présenter les deux cas considérés en doctrine¹⁸³ comme les plus emblématiques de l'approche *light footprint*: la mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (§1) et la mission d'assistance des Nations Unies en Iraq (§2).

§1 – La mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (2002-aujourd'hui)

En réaction aux attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis envahissent l'Afghanistan afin d'y combattre le réseau terroriste Al-Qaeda, abrité par le régime taliban en place¹⁸⁴. En novembre 2001, soit un mois après l'offensive menée sous commandement américain, les Talibans sont écartés du pouvoir et la communauté internationale s'interroge sur la façon de reconstruire le pays¹⁸⁵. Consciente de la difficulté du terrain, notamment en ce qui concerne les menaces permanentes pour la sécurité, ainsi que du fait que « *[t]he country had suffered from foreign influence for "far too long" in the past* »¹⁸⁶, tout projet du type

¹⁷⁸ U.N. Doc. S/2002/809, 21 août 2000.

¹⁷⁹ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, p. 348.

¹⁸⁰ U.N. Doc. S/RES/1509, 19 septembre 2003.

¹⁸¹ U.N. Doc. S/RES/1565, 1^{er} octobre 2004.

¹⁸² U.N. Doc. S/RES/1633, 21 octobre 2005.

¹⁸³ C. STAHN, *op. cit.*, p. 351.

¹⁸⁴ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 41.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ C. STAHN, *op. cit.*, p. 356.

APRONUC, ATNUSO, ATNUTO ou MINUK fut, conformément aux recommandations adressées par le Représentant spécial des Nations Unies en Afghanistan, Lakhdar Brahimi, écarté dès le départ par l'ONU¹⁸⁷.

Contrairement à ce qui fut développé dans le cadre d'administration *complète*, l'accent fut mis, dans le cas d'espèce, sur une participation, aussi large que possible, des acteurs locaux tout au long du processus de reconstruction de l'Etat. Ce nouveau type d'administration devait selon le Secrétaire Général des Nations Unies « *renforcer les capacités de l'Afghanistan (tant au niveau gouvernemental qu'à l'échelon non gouvernemental) en s'appuyant le moins possible sur les effectifs internationaux et au maximum sur les fonctionnaires afghans, [...], afin que "l'empreinte" laissée par la présence étrangère soit la plus discrète possible* »¹⁸⁸. Ayant déjà à l'esprit cette idée "empreinte discrète" (*light footprint*), l'ONU parvient à faire s'entendre les vingt cinq représentants de différents groupes afghans sur l'Accord de Bonn¹⁸⁹ prévoyant le régime intérimaire de gouvernement du pays jusqu'à la création d'organes étatiques permanents¹⁹⁰. Suite à cet accord, le Conseil de Sécurité créa la mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)¹⁹¹ dont le mandat consistait à assister l'Autorité intérimaire démocratiquement élue, à s'acquitter des tâches et des responsabilités (y compris dans les domaines des droits de l'homme) de l'Etat de droit et de la promotion de la femme, confiées à l'ONU dans l'Accord de Bonn ainsi qu'à coordonner toutes les activités d'assistance humanitaire et de reconstruction poursuivies en Afghanistan par les Nations Unies¹⁹². Le mandat de la MANUA, initialement prévu pour assister l'exécution de l'Accord de Bonn fut modifié et renouvelé au cours du temps, sa dernière extension d'un an datant du 16 mars 2015¹⁹³.

Le modèle d'intervention développé dans la mission en Afghanistan marque une nette coupure avec la tradition des années 1990 en matière d'administration internationale. Le souhait de respecter au mieux le principe d'auto-détermination du peuple Afghan ainsi que son droit de participation dans le processus décisionnel (*local ownership*), ont motivé une interférence de l'ONU, réduite au stricte minimum, dans les affaires civiles du pays¹⁹⁴. Ceci s'illustre, *inter alia*, dans le fait que les acteurs locaux aient été invités à participer activement à la rédaction de l'Accord de Bonn et se soient vu confier de larges pouvoirs de prise de décision dans l'établissement de leur système politique¹⁹⁵.

¹⁸⁷ C. STAHN, *op. cit.*, p. 356.

¹⁸⁸ U.N. Doc. S/2002/278, 18 mars 2002, § 98, d).

¹⁸⁹ Accord définissant les arrangements provisoires applicables à l'Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes, U.N. Doc. S/2001/1154, 5 décembre 2001.

¹⁹⁰ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 83.

¹⁹¹ U.N. Doc. S/RES/1401, 28 mars 2002.

¹⁹² U.N. Doc. S/2002/278, 18 mars 2002, § 97.

¹⁹³ U.N. Doc. S/RES/2210, 16 mars 2015.

¹⁹⁴ C. STAHN, *op. cit.*, p. 360.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

§2 – La mission d'assistance des Nations Unies en Iraq (2003-2014)

L'action des Nations Unies en Iraq est de nature différente de la MANUA, ne lui ressemblant que dans un second temps. Selon Kofi Annan, le Secrétaire Général en fonction à l'époque, « *this is a unique situation. It is the first time we are working on the ground with an occupying Power, side-by-side, trying to help the population in the territory* »¹⁹⁶.

A l'issue de l'opération *Iraqi Freedom* – dont la légalité est, à tout le moins, très controversée –, menée par les Etats-Unis et le Royaume-Uni au lendemain de la chute de Saddam Hussein (Iraq 2003), la communauté internationale se trouve, une nouvelle fois, confrontée au problème de l'administration et de la reconstruction d'un territoire. Différents plans sont alors imaginés mais il est finalement décidé, sous de lourdes pressions américaines, d'écarter toute administration sous l'égide des Nations Unies, qu'elle soit du type complète ou semblable au modèle afghan, et d'opter pour un compromis, sans précédent, selon lequel les puissances occupantes agissent aux côtés et en coopération avec la mission d'assistance de l'ONU¹⁹⁷. L'administration territoriale de l'Iraq est ainsi dirigée par l'*Autorité provisoire de la Coalition* créée par les USA et le Royaume-Uni, les Nations Unies ne jouant qu'un rôle marginal¹⁹⁸.

La Résolution 1483 du Conseil de Sécurité, à la suite de laquelle la mission d'assistance des Nations Unies en Iraq (MANUI)¹⁹⁹ est établie, charge l'ONU de « *venir en aide à la population iraquienne en coordonnant l'aide humanitaire et l'aide à la reconstruction [...], facilitant le rapatriement librement consenti des réfugiés et des déplacés dans l'ordre et la sécurité, œuvrant [...] au rétablissement d'institutions nationales et locales permettant la mise en place d'un gouvernement représentatif [...], favorisant le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable [...], encourageant les efforts déployés par la communauté internationale pour que les fonctions essentielles d'administration civile soient assurées, assurant la promotion de la protection des droits de l'homme, appuyant les efforts déployés à l'échelle internationale pour rendre à nouveau opérationnelle la police civile iraquienne, [et enfin, en] soutenant les efforts menés par la communauté internationale pour promouvoir des réformes juridiques et judiciaires* »²⁰⁰. Le mandat de la MANUI ne couvre donc aucune compétence en matière de réforme judiciaire ou légale, pas plus qu'il n'inclut un pouvoir de restructuration de l'économie, se limitant, en réalité, à conférer aux Nations Unies des tâches essentiellement de *coordination, facilitation, encouragement, appui ou soutien*²⁰¹.

¹⁹⁶ U.N. Doc. SG/SM/8720, 20 mai 2003.

¹⁹⁷ U.N. Doc. S/RES/1483, 22 mai 2003.

¹⁹⁸ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 46.

¹⁹⁹ U.N. Doc. S/RES/1500, 14 août 2003.

²⁰⁰ U.N. Doc. S/RES/1483, 22 mai 2003, § 8.

²⁰¹ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 47.

La mission est néanmoins remodelée en juin 2004 par la résolution 1546 du Conseil de Sécurité qui met fin à l'*Autorité provisoire de la Coalition* et accorde à la MANUI, – en adoptant, de ce fait implicitement, une nouvelle fois, l'approche du type *light footprint*,– un mandat semblable à celui de la mission en Afghanistan, couvrant, notamment, le soutien logistique et technique ainsi que le conseil des organes irakiens compétents dans l'organisation des élections et l'élaboration de la Constitution²⁰². La mission est finalement prolongée une nouvelle fois jusqu'en juillet 2014²⁰³.

En définitive, le rôle des Nations Unies reste relativement limité tout au long de la MANUI, le principal de l'administration territoriale étant confié aux Etats-Unis. Il est encore difficile de dire, aujourd'hui, s'il s'agit d'un cas exceptionnel ou d'un nouveau modèle d'intervention. La seule chose certaine est que, par ses engagements en Afghanistan et en Iraq, l'ONU brise, une fois de plus, la tradition qu'elle semblait avoir établie par ses interventions précédentes, jetant, en conséquence, un nouveau flou sur toute prévision concernant le modèle d'administration auquel il pourrait être recouru dans le future²⁰⁴. Considérant l'ensemble des administrations territoriales menées par la Ligue des Nations et puis par les Nations Unies au cours de l'histoire, il me paraît difficile de conclure autrement qu'à l'absence de toute ligne directive entre celles-ci. Il faut, me semble-t-il, au contraire, y voir des interventions *ad hoc*, libre de tout modèle, ne répondant qu'aux exigences spécifiques de chaque cas d'espèce, de la façon qui s'avérerait, à ce moment précis de l'histoire, la plus adéquate aux yeux de la communauté internationale. Ceci entraîne, inévitablement, la question de la légitimité de l'administration territoriale menée par les Nations Unies. Si les objectifs d'une telle intervention sont clairs, il demeure néanmoins une série d'interrogations quant à ses aspects juridiques. Ceux-ci font l'objet de la deuxième partie de ce travail.

²⁰² H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 95.

²⁰³ U.N. Doc. S/RES/2110, 24 juillet 2013.

²⁰⁴ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 96.

PARTIE 2 : QUESTIONS SOULEVÉES PAR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE PAR LES NATIONS UNIES

La première partie de ce travail s'est attachée à définir et à illustrer la notion d'administration territoriale menée sous l'égide des Nations Unies. Au travers des différentes expériences de la SDN et de l'ONU qui ont été présentées, certaines questions juridiques ont été effleurées. Cette deuxième partie s'emploie à aborder plus précisément quatre d'entre elles: les fondements juridiques sur lesquels l'administration territoriale trouvent sa base (Chapitre I), les limites qui entourent le pouvoir d'une telle administration (Chapitre II), son statut en droit (Chapitre III) et enfin le statut du territoire sur lequel elle se déploie (Chapitre IV).

CHAPITRE I : FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE SOUS L'ÉGIDE DES NATIONS UNIES

D'un point de vue légal, l'exercice d'une administration territoriale par l'ONU est un développement tout à fait singulier puisqu'il n'existe, dans la Charte des Nations Unies, aucune disposition habilitant explicitement l'ONU, ou l'un de ses organes, à agir de la sorte²⁰⁵. Dans le passé, plusieurs auteurs, dont en particulier Kelsen, se sont opposés à l'idée que l'ONU soit autorisée à assumer directement des pouvoirs d'administration de territoires en dehors du cadre du Chapitre XII à propos du régime international de tutelle²⁰⁶. Le présent chapitre vise, dans un premier temps, à démontrer en quoi l'opposition de Kelsen ne se justifie pas (Section 1) et, dans un second temps, à établir les bases légales reconnues aujourd'hui comme justifiant l'administration de territoires par l'ONU (Section 2).

SECTION 1 : REJET DE LA THÉORIE DE KELSEN

Selon Kelsen, «*the Organisation is not authorized by the Charter to exercise sovereignty over a territory, which has not the legal status of a trust territory*»²⁰⁷. S'il existe effectivement certains arguments démontrant que l'ONU n'est pas habilitée à exercer la souveraineté territoriale d'un Etat, il paraît néanmoins infondé de

²⁰⁵ C. STAHN, «The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor : A First Analysis», *op. cit.*, p. 134.

²⁰⁶ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 56; et E. LAUTERPACHT, «The international personality of the United Nations: Capacity to administer territory», *I.C.L.Q.*, 1956, p. 409, cité dans Y. DAUDET, *op. cit.*, p. 35

²⁰⁷ H. KELSEN, *The law of the United Nations*, 1950, p. 651, cité dans C. STAHN, *op. cit.*, p. 134.

soutenir qu'elle ne peut exercer aucune compétence d'administration territoriale, cette dernière étant, par essence, une administration de nature *non-souveraine*²⁰⁸. Stahn rappelle à ce propos que «*UN administrations were formally carried out in the interests and for the benefit of the inhabitants of the territory, and were limited in purpose and time. This form of transitional administration differs from sovereignty-based forms of authority, which are based on the concept of ownership*»²⁰⁹. La controverse qui fit rage en doctrine dans les années 1950 sur la capacité de l'ONU à agir en tant que pouvoir d'administration territoriale en dehors du Chapitre XII de la Charte des Nations Unies, quant à elle, n'a, selon les auteurs actuels, plus lieu d'être aujourd'hui²¹⁰. Le rejet de cette théorie s'explique par le fait que, non seulement, la protection du principe de souveraineté des Etats ne s'oppose pas à la reconnaissance d'un pouvoir d'administration de territoires dans le chef de l'ONU (A), mais que l'existence d'un régime international de tutelle ne s'oppose pas non plus, *a contrario*, à cette reconnaissance (B)²¹¹.

A. Le principe de souveraineté des Etats

Le principe de protection de la souveraineté des Etats et de prohibition de toute interférence dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat, consacré par le septième paragraphe de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, ne constitue pas un obstacle à l'exercice de compétences d'administration territoriale par l'ONU. D'une part, la pratique de l'organisation en cette matière indique que la plupart des interventions d'administration de territoires ont été régulées par un accord entre les parties concernées²¹². Le consentement de l'Etat hôte à cette opération d'administration internationale n'est donc pas, au regard de la jurisprudence développée par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire *Wimbledon*²¹³, une violation de sa souveraineté mais bien l'expression légitime de celle-ci. D'autre part, l'article 2§7 de Charte de l'ONU prévoit explicitement que le principe de souveraineté des Etats ne porte pas atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII. Il ne s'oppose donc pas aux opérations d'administration de territoires autorisées par une résolution du Conseil de Sécurité sur base du Chapitre VII de la Charte de l'ONU. Du reste, pour ce qui concerne les cas d'administration de territoires pour lesquels le Conseil de Sécurité n'a pas expressément invoqué l'application du Chapitre VII, l'argument de la violation de la souveraineté territoriale semble faible selon Stahn car «*the main purpose of the UN*

²⁰⁸ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, op. cit., p. 420.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ E. DE BRABANDERE, op. cit., p. 56.

²¹¹ C. STAHN, «International Territorial Administration on the former Yugoslavia : Origins, Developments and Challenges ahead», op. cit., p. 130.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ C.P.J.I., Affaire du vapeur Wimbledon (*Angleterre e.a. c. Allemagne*), Arrêt du 17 août 1923.

presence is precisely to restore an institutional framework on the territory and thus permit the exercise of sovereign powers by the territorial state»²¹⁴.

B. Le régime internationale de tutelle

A l'appui de son argumentaire, Kelsen relève que le régime international de tutelle est «*the only case where the United Nations is authorized by the Charter to exercise the rights of sovereignty over a territory*»²¹⁵. Opérant de la sorte, Kelsen soutient que l'existence même du Chapitre XII de la Charte des Nations Unies, et plus précisément de l'article 81 de celui-ci, se heurte à ce qu'une compétence d'administration de territoires soit reconnue sur base d'autres dispositions que celles qui régissent le système de tutelle²¹⁶. Il y a lieu toutefois d'avancer deux objections à l'encontre de ce raisonnement: d'une part, la pratique de l'ONU en matière d'administration territoriale, telle qu'on la connaît, ne rentre pas dans le cadre du Chapitre XII de la Charte (§1) et, d'autre part, l'argument de Kelsen ne tient pas compte de la théorie des pouvoirs implicites de l'ONU (§2).

§1 – Le Chapitre XII de la Charte des Nations Unies

Se rapprochant du raisonnement de Kelsen, certains auteurs²¹⁷ souhaitent faire rentrer l'administration de territoires par les Nations Unies dans le Chapitre de la Charte à propos du régime international de tutelle. Il existe cependant deux obstacles majeurs à cette inclusion.

Premièrement, l'article 78 de la Charte s'énonce comme suit : «*Le régime de tutelle ne s'appliquera pas aux pays devenus Membres des Nations Unies, les relations entre celles-ci devant être fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine*»²¹⁸. Cette disposition, comme il fut déjà exposé (voy. *supra* p. 6), restreint explicitement le champ d'application du régime de tutelle. En faisant référence à l'article 2§1 de la Charte qui dispose que «*[l]'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres*»²¹⁹, il appert que «*the framers [of article 78] clearly intended to emphasise that placing one member state under the tutelage of another or indeed under that of the Organisation itself would violate this elemental principle*»²²⁰. Cette conception est donc incompatible avec la pratique développée par les Nations Unies dans le cadre des administrations territoriales au Kosovo (voy. *supra* p. 23) et Timor (voy. *supra* p. 26)²²¹.

²¹⁴ C. STAHN, *op. cit.*, p. 130.

²¹⁵ H. Kelsen, *op. cit.*, p. 833, cité dans E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 56.

²¹⁶ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 56.

²¹⁷ voy. par exemple T. PARKER, *op. cit.*, p. 43; E. LAUTERPACHT, *op. cit.*, p. 409, cité dans Y. DAUDET, *op. cit.*, p. 35; et E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 58.

²¹⁸ Art. 78 de la Charte des Nations Unies.

²¹⁹ Art. 2§1 de la Charte des Nations Unies.

²²⁰ T. PARKER, *op. cit.*, p. 43.

²²¹ Y. DAUDET, *op. cit.*, p. 35.

Deuxièmement, le principe de tutelle se fonde sur le consentement mutuel des Etats concernés²²². Cette exigence d'engagement volontaire va à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'administration internationale de territoires. En effet, conditionner l'administration territoriale au consentement de l'Etat hôte reviendrait, en pratique, à priver certaines interventions d'administration de leur effet utile puisque nombreuses sont les situations, telle celle en Somalie (voy. *supra* p. 21), où l'appareil politique de l'Etat hôte est à ce point défaillant qu'il n'existe plus aucun représentant habilité à exprimer valablement le consentement de l'Etat à ce que l'ONU administre temporairement son territoire²²³.

Il ressort des développements ci-dessus que le cadre strict du régime international de tutelle prévu par le Chapitre XII de la Charte des Nations Unies est trop étroit pour contenir la pratique de l'administration territoriale telle qu'elle a été développée par l'ONU au cours du dernier siècle. Les auteurs²²⁴ s'accordent pour dire que la seule issue serait donc d'amender la Charte «*but history has already shown that this is de facto not feasible*»²²⁵. De plus, réinstaurer le principe de tutelle, rappellerait indubitablement le contexte de décolonisation avec lequel il est négativement associé²²⁶.

§2 – La théorie des pouvoirs implicites des Nations Unies

L'opposition, exprimée par Kelsen, à ce qu'un pouvoir d'administration territoriale soit reconnu à l'ONU souffre encore d'une dernière faille. Celle-ci réside dans le fait que son argumentaire se heurte à la théorie des pouvoirs implicites des Nations Unies élaborée par la Cour internationale de Justice dans son avis de 1949 sur les dommages subis au service des Nations Unies²²⁷. La Cour, dans cet avis, met en avant que «*les exigences de la vie internationale et l'accroissement progressif des activités collectives des Etats ont déjà fait surgir des exemples d'actions sur le plan international par certaines entités qui ne sont pas des Etats [...] [dès lors,] selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant les pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci. Ce principe de droit a été appliqué à l'organisation internationale du travail par la Cour permanente de Justice internationale dans son avis consultatif n° 13 du 23 juillet 1926 et il doit l'être aux Nations Unies*»²²⁸. En somme, la Cour reconnaît une habilitation extrêmement large dans le chef de l'ONU puisqu'elle affirme que cette dernière est compétente pour agir, non seulement, en référence aux pouvoirs qui lui sont explicitement attribués par la Charte, mais également, en vertu des pouvoirs implicites qui lui sont nécessaires afin de remplir ses missions

²²² Art. 77§2 de la Charte des Nations Unies.

²²³ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 58.

²²⁴ voy. notamment T. PARKER, *op. cit.*, p. 43; E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 58; et J. Zeh, *op. cit.*, p. 97.

²²⁵ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 58.

²²⁶ J. Zeh, *op. cit.*, p. 97.

²²⁷ C.I.J., Avis sur les dommages subis au service des Nations Unies, 11 avril 1949.

²²⁸ C.I.J., Avis sur les dommages subis au service des Nations Unies, 11 avril 1949, *Rec. 1949*, §§ 178 et 183.

générales²²⁹. Ainsi, «*die Einrichtung von Übergangsverwaltungen in failed oder failing states ist mit den Zielen der Vereinten Nationen vereinbar, verletzt also nicht die fundamentalen Prinzipien aus Kapitel I UN-Charta, und kann zudem für die Erfüllung der Aufgabe der Weltfriedenssicherung in der konkreten Situation geeignet und erforderlich sein*»²³⁰. L'existence du Chapitre XII de la Charte, seule habilitation expresse d'un pouvoir d'administration dans le chef de l'ONU, n'est donc pas suffisante pour conclure, *a contrario*, à l'illégalité de toute autre forme d'administration que celle visée par le régime international de tutelle²³¹.

SECTION 2 : BASES LÉGALES DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE PAR LES NATIONS UNIES

La controverse sur l'habilitation des Nations Unies à administrer un territoire dans le cadre d'une mission d'administration territoriale telle que définie dans la première partie de ce travail (voy. *supra* p. 4) est dépassée de nos jours²³². Le fondement juridique précis du pouvoir de l'ONU pour exercer ce type de mission est néanmoins nébuleux²³³. Plusieurs bases juridiques semblent exister, tant en ce qui concerne l'action du Conseil de Sécurité (A), que celle l'Assemblée Générale (B).

A. L'action du Conseil de Sécurité

Les administrations territoriales sont généralement créées sur base d'une résolution du Conseil de Sécurité. Celui-ci a, en vertu de l'article 24 de la Charte de l'ONU, la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Agissant dans ce but, le Conseil de Sécurité autorise la création d'administration territoriale, tantôt avec le consentement des parties concernées (§1), tantôt de façon unilatérale (§2), tantôt encore en cumulant ces deux approches (§3).

§1 – La création consensuelle d'un organe d'administration de territoires

Il existe deux théories concernant la justification en droit de la création d'une administration territoriale par le Conseil de Sécurité lorsque les parties en cause y ont exprimé leur accord. La première trouve sa base dans le Chapitre VI de la Charte de l'ONU (a), tandis qu'il est dit de la seconde qu'elle trouve son origine dans le fictif Chapitre VIbis de cette même Charte (b).

²²⁹ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, p. 422.

²³⁰ Traduction libre: "La création d'administrations provisoires dans des *failed* ou *failing states* est compatible avec les buts des Nations Unies, ne méconnaît donc pas les principes fondamentaux issus du Chapitre 1^{er} de la Charte de l'ONU, et peut, de surcroît, être nécessaire et adéquat pour remplir la mission de maintien de la paix mondiale dans la situation concrète", J. Zeh, *op. cit.*, p. 125.

²³¹ C. STAHN, «International Territorial Administration on the former Yugoslavia : Origins, Developments and Challenges ahead», *op. cit.*, p. 130.

²³² E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 56.

²³³ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, p. 423.

a) *Le Chapitre VI de la Charte des Nations Unies*

L'article 36 de la Charte des Nations Unies, issu du Chapitre VI sur le règlement pacifique des différends, est la base légale qui fut utilisée par le Conseil de Sécurité pour les interventions dites *classiques* de maintien de la paix, c'est-à-dire les premières missions dans lesquelles l'ONU s'est vu endosser le rôle d'un organe de surveillance assurant la bonne exécution d'accords de paix ou de cessez-le-feu entre plusieurs parties belligérantes²³⁴. L'article 36§1 est disposé comme suit : «*Le Conseil de sécurité peut, à tout moment de l'évolution d'un différend [dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales] ou d'une situation analogue, recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées*». Le pouvoir tiré par le Conseil de Sécurité sur cette base se limite à une autorisation de *recommander* des mesures mais certainement pas de les *imposer*. Les mesures prises doivent, dès lors, être explicitement consenties par les parties concernées²³⁵.

Plusieurs opérations d'administration de territoires étudiées dans la première partie de ce travail ressemblent, au regard de leur fondement en droit, aux interventions *classiques* de maintien de la paix. C'est le cas semble-t-il de l'APRONUC au Cambodge (voy. *supra* p. 20) pour laquelle le Conseil de Sécurité fait explicitement référence à l'Accord de Paris par lequel les parties se sont accordées pour confier la création d'une Autorité provisoire à l'ONU²³⁶.

Il subsiste néanmoins certains doutes *de jure* quant à la validité de l'utilisation de l'article 36§1 de la Charte comme fondement d'une administration de territoires. La formulation de cet article semble reposer sur l'idée que le Conseil de Sécurité peut faire des *recommandations*, que les parties sont ensuite libre, à tout moment, d'accepter ou non²³⁷. Le rôle éventuellement accordé à l'ONU sur cette base est celui d'un organe neutre et passif d'assistance de la résolution du conflit²³⁸. Ceci paraît incompatible avec la pratique des Nations Unies puisque, d'une part, elles sont généralement chargées d'assurer des tâches, telle la mise en place de réformes institutionnelles, qui vont bien au-delà d'un rôle passif, et, d'autre part, ces missions d'administration sont en règle prévues, dès le départ, pour une durée déterminée, ce qui annihile la possibilité pour les parties de révoquer leur consentement à tout moment²³⁹.

²³⁴ C. STAHN, «International Territorial Administration on the former Yugoslavia : Origins, Developments and Challenges ahead», *op. cit.*, p. 120.

²³⁵ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 60.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, p. 435.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ *Ibidem*.

b) Le Chapitre VIbis de la Charte des Nations Unies

La seconde base juridique invoquée par le Conseil de Sécurité à l'appui de certaines opérations d'administration de territoires repose sur de l'article 39 de la Charte lu en combinaison avec, soit l'article 29 qui consacre la compétence du Conseil de Sécurité pour créer des organes subsidiaires, soit l'article 98 qui lui confère la capacité de demander au Secrétaire Général de remplir certaines fonctions²⁴⁰. L'article 39 autorise le Conseil de Sécurité à «*fai[re] des recommandations ou décide[r] quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 ou 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales*»²⁴¹. Le Conseil a utilisé ce pouvoir afin d'établir des opérations de maintien de la paix (consenties par les parties concernées) qui n'entrent néanmoins pas dans le cadre classique des actions du Chapitre VII²⁴². Il est souvent fait référence à ce pouvoir sous l'intitulé «Chapitre VIbis» bien qu'il n'y ait point de tel chapitre dans la Charte des Nations Unies. La raison d'être de cette appellation réside dans le fait historique que «*no article of the Charter adequately describes the peacekeeping activities and in view of the fact that a formal application of the Chapter VII was impossible following the continuing use of the veto right by the permanent members, these operations were considered as lying between the powers granted to the Security Council under Chapter VI and VII*»²⁴³.

Il existe de nombreux exemples de l'application de ce «Chapitre VIbis», à commencer par la mission ONUC au Congo (voy. *supra* p. 19) que la Cour internationale de Justice a reconnue comme étant «*neither classical enforcement action under Chapter VII, nor a mean of dispute settlement under Chapter VI*»²⁴⁴. D'autres cas pourraient être les missions GANUPT en Namibie et APRONUC au Cambodge (voy. *supra* p. 20) dans la mesure où il s'agit de deux opérations créées sous le chapeau du maintien de la paix, en accord avec les acteurs locaux mais en dehors de tout mandat d'action coercitive²⁴⁵. Les auteurs ne sont toutefois pas unanimes sur la question²⁴⁶.

§2 – La création unilatérale d'un organe d'administration de territoires

S'il est certain que le Conseil de Sécurité est compétent pour établir une administration territoriale avec le consentement des parties concernées, il n'est pas moins vrai qu'il peut également autoriser celle-ci unilatéralement sur base du Chapitre VII de la Charte à propos des actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression²⁴⁷. Il est recouru à une telle assise juridique dans deux cas: en

²⁴⁰ Y. DAUDET, *op. cit.*, p. 36.

²⁴¹ Art. 39 de la Charte des Nations Unies.

²⁴² C. STAHN, *op. cit.*, p. 433.

²⁴³ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 60.

²⁴⁴ C. STAHN, *op. cit.*, p. 435 se référant à C.I.J., *Certaines dépenses des Nations Unies*, Avis consultatif du 20 juillet 1962.

²⁴⁵ C. STAHN, *op. cit.*, p. 433.

²⁴⁶ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 60.

²⁴⁷ I. PREZAS, *op. cit.*, p. 102.

l'absence du consentement valable des acteurs du territoire soumis à l'administration, comme – cela est toutefois controversé²⁴⁸ – pour la mission MINUK au Kosovo (voy. *supra* p. 23), ou lorsque le Conseil de Sécurité juge, même en présence de l'accord des acteurs locaux, qu'il est opportun d'y joindre une résolution unilatérale, comme notamment pour l'ATNUSO en Slavonie orientale (voy. *supra* p. 22). Le Conseil de Sécurité ne précisant pas lui-même le fondement précis de son action, plusieurs dispositions ont été avancées au sein du Chapitre VII²⁴⁹. Trois d'entre elles méritent d'être analysées: l'article 40 (a), l'article 41 (b) et enfin l'article 42 (c).

a) L'article 40 de la Charte des Nations Unies

L'article 40 de la Charte constitue la première base possible. Selon cette disposition le Conseil de Sécurité «[a]fin d'empêcher la situation de s'aggraver, [...] peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables»²⁵⁰. Bien que Oscar Schachter, conseiller juridique auprès des Nations Unies, soutenait que la mission ONUC au Congo (voy. *supra* p. 19) était une mesure provisoire telle que visée par l'article 40²⁵¹, ce point de vue semble particulièrement peu défendable. Tout d'abord, la mission de maintien de la paix en question a duré quatre ans, ce qui semble déraisonnablement long pour une mesure provisoire²⁵². Ensuite, le rôle assumé par l'ONU dans le cadre de l'ONUC (participation aux combats contre les rebelles de Katanga) est manifestement incompatible avec la neutralité de l'intervention onusienne exigée par la seconde partie de l'article 40²⁵³. Enfin, de façon plus générale, l'article 40 est inconciliable avec les objectifs de l'administration territoriale puisque ce premier vise à préserver la situation telle qu'elle est et non à la réformer²⁵⁴.

b) L'article 41 de la Charte des Nations Unies

Au sein du Chapitre VII, une seconde disposition a été fréquemment invoquée: l'article 41 à propos de mesures imposables n'impliquant pas l'emploi de la force²⁵⁵. Ces mesures comprennent «l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques»²⁵⁶ sans pour autant y être limitées²⁵⁷.

²⁴⁸ voy. notamment R. WOLFRUM, «International Administration in Post-Conflict Situations by the United Nations and Other International Actors», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 9, 2005, p. 667 et J. Zeh, *op. cit.*, p. 120.

²⁴⁹ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 61.

²⁵⁰ Art. 40 *ab initio* de la Charte des Nations Unies.

²⁵¹ E., MILLER (pseudonyme de O., SCHACHTER, «Legal aspects of the United Nations Action in the Congo», *AJIL*, 1961, Vol. 55, pp. 2-9, cité dans C., STAHN, *op. cit.*, p. 435.

²⁵² *Ibidem.*, p. 432.

²⁵³ *Ibidem.*

²⁵⁴ *Ibidem.*

²⁵⁵ Y. DAUDET, *op. cit.*, p. 36.

²⁵⁶ Art. 41 de la Charte des Nations Unies.

Si l'inclusion de l'administration territoriale dans les mesures précitées a, au départ, suscité des critiques²⁵⁸, il est aujourd'hui unanimement accepté que la liste de l'article 41 de la Charte n'est pas exhaustive²⁵⁹. Ceci est vrai, tout d'abord, en vertu de l'interprétation qu'il faut apporter à cette disposition d'après l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Forster affirme ainsi que : «*[d]er Wortlaut von Art. 41 Satz 1 ist weit gefasst und gibt keine Vorgaben bezüglich der Art der möglichen Maßnahmen, außer dass sie nichtmilitärisch sein müssen*»²⁶⁰. Cette compréhension non restrictive de l'article 41 est également compatible avec l'interprétation téléologique proposée par l'article 31 §1 de la Convention de Vienne puisque le but de la disposition en question est de permettre au Conseil de Sécurité de remplir sa mission de maintien de la paix et qu'il doit, pour ce faire pouvoir, jouir de la plus grande flexibilité possible²⁶¹. Ceci est d'ailleurs corroboré par les *travaux préparatoires* de la Charte des Nations Unies. Une proposition fut introduite pour que le Conseil de Sécurité «*may further, in special cases, and for the period of time deemed necessary, take over on behalf of the Organization, the administration of any territory of which the continued administration by the State in possession is found to constitute a threat to the peace*»²⁶². Si la proposition ne fut finalement pas retenue, ce n'est pas parce que les Etats s'opposèrent à ce qu'un tel pouvoir soit reconnu au Conseil de Sécurité mais, au contraire, parce qu'ils craignaient qu'elle ne limite les pouvoirs de ce dernier²⁶³. En outre, une telle interprétation fut expressivement confirmée par les Tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda (TPIR) et l'ex-Yougoslavie (TPIY)²⁶⁴. La Chambre d'appel du TPIY déclara ainsi que «*[i]t is evident that the measures set out in Article 41 are merely illustrative examples which obviously do not exclude other measures. All the Article requires is that they do not involve "the use of force". It is a negative definition*»²⁶⁵.

Le recours à l'article 41, certes fondé en droit, n'a jamais été utilisé de façon expresse par le Conseil de Sécurité pour justifier l'établissement d'une administration de territoires. Il ressort néanmoins des éléments propres aux missions ATNUSO en Slavonie orientale, MINUK au Kosovo et ATNUTO au Timor oriental (Voy *supra* pp. 22-27) que celles-ci peuvent être qualifiées de mission prises sur la base de l'article 41²⁶⁶. Premièrement, elles sont toutes les trois créées par une résolution prise directement sur base du Chapitre VII de la Charte. Deuxièmement, elles ont un impacte qui va bien au-delà de la simple mission de maintien de la

²⁵⁷ R. WOLFRUM, *op. cit.*, p. 669.

²⁵⁸ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 60.

²⁵⁹ R. WOLFRUM, *op. cit.*, p. 669.

²⁶⁰ Traduction libre : "Les termes de la première phrase de l'article 41 sont larges et ne donnent aucune indication quant à la mesure possible, si ce n'est qu'elle doit être non-militaire" voy. M. FORSTER, *op. cit.*, p. 106.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 107.

²⁶² UNCIO III, 371f, cité par M. FORSTER, *op. cit.*, p. 108.

²⁶³ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 62.

²⁶⁴ J. Zeh, *op. cit.*, p. 123.

²⁶⁵ T.P.I.Y., *Le procureur c. Dusko Tadic*, aff. n° IT-94-1, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, § 35.

²⁶⁶ C. STAHN, *op. cit.*, p. 430.

paix puisqu'elles contiennent chacune une clause requérant du Secrétaire Général qu'il crée une administration transitoire chargée d'exercer le pouvoir de gouvernement sur le territoire en crise²⁶⁷.

c) L'article 42 de la Charte des Nations Unies

Il existe, enfin, une troisième base juridique sur laquelle peut reposer l'intervention du Conseil de Sécurité en matière d'administration de territoires. Il s'agit de l'article 42 selon lequel le Conseil de Sécurité «*peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies*»²⁶⁸. Cette disposition se distingue donc de l'article 41 en ce qu'elle permet d'entreprendre des mesures coercitives. Il y est recouru pour créer des administrations qui comprennent une composante militaire en plus de leur composante civile. L'article 42 est utilisé seul lorsque la composante militaire fait directement partie de la mission d'administration comme, par exemple, dans l'ATNUTO au Timor oriental²⁶⁹. En revanche, il doit être complété par l'article 48 de la Charte lorsque la sécurité militaire est assurée par un Etat individuel ou une autre organisation. C'est le cas, par exemple, de la KFOR, cette force militaire de l'OTAN chargée de collaborer avec la MINUK au Kosovo²⁷⁰.

§3 – Le cumul des bases juridiques

Comme il fut exposé précédemment (voy. §2 *supra* p. 38), il existe des situations dans lesquelles on peut observer la présence simultanée d'un arrangement consensuel entre les parties et d'une résolution du Conseil de Sécurité prise sur base du Chapitre VII²⁷¹. Ce cumul d'assises juridiques, s'il n'est pas nécessaire, produit néanmoins plusieurs avantages.

Tout d'abord, il permet de dépasser l'éventuelle ambiguïté de la valeur du consentement exprimée par l'une des parties. Dans des cas comme celui de la MINUK au Kosovo²⁷² ou de ATNUTO au Timor²⁷³, où les autorités ayant consenti à l'établissement d'une administration territoriale ne sont pas unanimement reconnues comme étant les représentants légitimes du territoire en question, un doute peut survenir quant à la validité en droit d'une intervention basée sur un tel accord. La résolution contraignante du Conseil de Sécurité vient donc mettre fin à toute incertitude²⁷⁴.

²⁶⁷ T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 365, et C. STAHN, *op. cit.*, p. 430.

²⁶⁸ Art. 42 de la Charte des Nations Unies.

²⁶⁹ M. FORSTER, *op. cit.*, p. 99.

²⁷⁰ T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 355.

²⁷¹ R. WOLFRUM, *op. cit.*, p. 668.

²⁷² I. CISMAS, «Secession in Theory and Practice : the Case of Kosovo and Beyond», *GoJIL*, 2010, Vol. 2, p.573.

²⁷³ R. WOLFRUM, *op. cit.*, p. 671.

²⁷⁴ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 63.

Ensuite, l'accord des parties, même en présence d'une résolution contraignante du Conseil de Sécurité, présente une utilité pratique qui est celle de l'implication des pouvoirs locaux dans le processus d'élaboration de l'administration territoriale. De par l'accord des parties, l'action de l'administration bénéficie d'une bien plus grande légitimité que si elle avait été uniquement établie par le biais d'une résolution de Conseil de Sécurité du type Chapitre VII²⁷⁵.

Enfin, la présence d'une résolution de Conseil de Sécurité prise en vertu du Chapitre VII en sus de l'accord, même parfaitement valide, des parties, permet de faciliter l'organisation de l'établissement de l'administration territoriale. En effet, seule une telle résolution peut servir de base pour que l'infrastructure et le budget nécessaires soient octroyés par l'ONU²⁷⁶.

Il faut cependant, à titre de conclusion, relever que s'il est vrai qu'une administration de territoires peut être fondée sur une résolution du type Chapitre VI ou VIbis faisant écho à un accord entre les parties concernées, sur une résolution contraignante du Conseil de Sécurité ou sur les deux à la fois, la doctrine s'est posé la question de la nécessité d'identifier avec précision la base juridique sur laquelle l'action du Conseil de Sécurité en matière d'administration territoriale trouve son fondement²⁷⁷. Comme il a déjà été mentionné dans la section précédente (voy. *supra* p. 35), la Cour internationale de Justice a reconnu que l'ONU jouissait de pouvoirs implicites dans la poursuite de ses objectifs. De Brabandere note que «*[a]s no provision of the Charter explicitly authorises the UN to create an international administration, it has been argued that instead of searching for a specific basis for these missions, the doctrine of the implicit powers can be sufficient to authorise the establishment of these types of operations*»²⁷⁸.

B. L'action de l'Assemblée Générale

Bien que les administrations territoriales soient généralement créées sur base d'une résolution du Conseil de Sécurité, l'Assemblée Générale a également exercée cette compétence dans quelques rares cas dont celui de l'intervention en Namibie²⁷⁹ (voy. *supra* p. 20). Il est, ceci dit, difficile de justifier cette opération en droit²⁸⁰. Deux tentatives ont été avancées: l'une se basant sur les articles 11 et 14 de la Charte (§1), l'autre invoquant la théorie des pouvoirs implicites et une analogie à la résolution «Union pour le maintien de la paix» (§2).

²⁷⁵ R. WOLFRUM, *op. cit.*, p. 668.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 670.

²⁷⁷ *Ibidem*.

²⁷⁸ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 64.

²⁷⁹ S., AKWEENDA, *op. cit.*, p. 35.

²⁸⁰ C. STAHN, «International Territorial Administration on the former Yugoslavia : Origins, Developments and Challenges ahead», *op. cit.*, p. 120.

§1 – Les articles 11 et 14 de la Charte des Nations Unies

La première base invoquée est l'article 11 de la Charte qui autorise l'Assemblée Générale à faire des recommandations sur «*toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales*»²⁸¹, éventuellement complété par l'article 14 qui étend ladite compétence de l'Assemblée à «*toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations*»²⁸². La compétence de l'Assemblée Générale pour créer, en accord avec les parties concernées, une mission d'administration territoriale sur cette base a été reconnue par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif sur certaines dépenses des Nations Unies²⁸³. Cette habilitation se borne toutefois à l'établissement d'administrations transitoires purement civiles, qui ne comportent donc pas de composante militaire²⁸⁴.

§2 – La théorie des pouvoirs implicites et l'analogie à la résolution «Union pour le maintien de la paix»

Deux autres assises juridiques ont été alléguées pour légitimer l'action de l'Assemblée Générale en matière d'administration de territoires créés, cette fois, sans le consentement des parties concernées. La première est la théorie des pouvoirs implicites, déjà invoquée en ce qui concerne la compétence du Conseil de Sécurité (voy. *supra* p. 42), qui fut utilisée dans le cadre de l'administration en Namibie (voy. *supra* p. 20)²⁸⁵. La seconde est l'application par analogie de la résolution «Union pour le maintien de la paix» selon laquelle l'Assemblée Générale est autorisée à exercer des pouvoirs d'administration et «*dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales [à recourir à] l'emploi de la force armée*»²⁸⁶. Selon Stahn «*[o]ne of the main purposes of the peace-maintenance system of the Charter is to protect people's rights in situations of emergency. It is therefore plausible to allow the Assembly to assume territorial authority over a collapsed state in cases where the Council fails to take action*»²⁸⁷.

On constate, à l'issue de ce chapitre, que, nonobstant l'absence de bases juridiques autorisant explicitement la création d'une administration territoriale, cette dernière n'est pas complètement dépourvue d'assises juridiques. En effet, la doctrine majoritaire a déduit de la pratique des Nations Unies et de la

²⁸¹ Art. 11, §2 de la Charte des Nations Unies.

²⁸² Art. 14 de la Charte des Nations Unies.

²⁸³ C.I.J., *Certaines dépenses des Nations Unies*, Avis consultatif du 20 juillet 1962, *Rec.1962*, § 151.

²⁸⁴ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, p. 436.

²⁸⁵ *Ibidem.*, p. 438.

²⁸⁶ U.N. Doc. A/RES/377(V)AA, 3 novembre 1950.

²⁸⁷ C. STAHN, *op. cit.*, p. 438.

jurisprudence de la Cour internationale de Justice que l'administration territoriale pouvait trouver ses fondements juridiques tant dans le Chapitre VI et VII de la Charte que dans la théorie des pouvoirs implicites reconnus à l'ONU. Bien que la doctrine ait encore du mal à s'accorder sur les dispositions précises sur lesquelles l'Assemblée Générale et plus généralement le Conseil de Sécurité basent leur action, elle affirme à l'unanimité la légalité de la création d'organes d'administration de territoires.

CHAPITRE II : LIMITES DU POUVOIR DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

SOUS L'ÉGIDE DES NATIONS UNIES

Il est clair, à la lumière des développements du chapitre précédent, que l'ONU est en général valablement habilitée pour assumer des responsabilités de gouvernance dans le cadre d'une administration de territoires. Se pose à présent la question des limites des pouvoirs dont l'organe d'administration créé par l'ONU est ainsi investi. S'il est évident que les Nations Unies ne peuvent agir en dehors de tout spectre juridique, il n'est toutefois pas évident de dresser clairement les limites de leur pouvoir d'action²⁸⁸. Plusieurs sources apportent, à première vue, des restrictions à l'exercice des Nations Unies lorsqu'elles agissent en tant qu'autorité d'administration provisoire. Encore faut-il établir si, en pratique, ces restrictions s'appliquent, d'une part, à une organisation internationale et, d'autre part, dans le contexte particulier d'une administration internationale de territoires. Le présent chapitre s'emploie à identifier et analyser les éventuelles limites issues de la Charte des Nations Unies (Section 1), des droits de l'homme (Section 2) et du droit applicable en matière d'occupation (Section 3).

SECTION 1 : LIMITES ISSUES DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

La Charte des Nations Unies contient plusieurs éléments limitant explicitement les pouvoirs de l'Assemblée Générale et du Conseil de Sécurité et donc, également, eu égard au principe *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, ceux délégués par ces organes à une mission d'administration territoriale²⁸⁹. Quatre dispositions seront analysées dans cette section : l'article 76 (A), l'article 1§2 (B), l'article 2§1 et §4 (C) et enfin l'article 1§3 (D). Pour chacune d'entre elles, l'exposé portera tant sur le contenu de la limitation que sur son applicabilité à l'administration territoriale.

A. L'article 76 de la Charte des Nations Unies

La première limitation contenue dans la Charte des Nations Unies est l'article 76 d'après lequel l'autorité de tutelle a, entre autre, le devoir de «*favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle [...] [et] leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, [ainsi que d'] encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,[...]*»²⁹⁰. Bien que cet article ne

²⁸⁸ C. STAHN, «International Territorial Administration on the former Yugoslavia : Origins, Developments and Challenges ahead», *op. cit.*, p. 131.

²⁸⁹ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 303.

²⁹⁰ Art. 76 b) et c) de la Charte des Nations Unies.

s'applique pas directement à l'administration territoriale telle qu'étudiée dans ce travail, il n'en est pas moins vrai qu'il constitue une invitation expresse pour l'ONU quand elle exerce un pouvoir de gouvernance territoriale à agir dans l'intérêt des habitants du territoire concerné²⁹¹. Il appert, en d'autres mots, que cet article est l'expression d'un principe général selon lequel les Nations Unies, lorsqu'elles agissent en tant qu'autorité d'administration, ne peuvent se conduire comme législateur souverain mais, au contraire, doivent être guidées par un objectif de développement du bien-être de la population administrée²⁹².

B. L'article 1§2 de la Charte des Nations Unies

La deuxième limitation des pouvoirs d'une administration territoriale sous l'égide de l'ONU réside dans le principe d'autodétermination des peuples. Ce précepte, consacré par l'article 1§2 de la Charte et confirmé par l'article 55, est l'un des principes fondamentaux de l'organisation²⁹³ et du droit international public en général²⁹⁴. Ce droit des peuples à disposer d'eux-mêmes contient, d'après la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, le droit pour tous les peuples de «déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel»²⁹⁵. Cette composante, que l'on qualifie d'autodétermination *interne*, englobe l'interdiction d'imposer à un peuple une forme de gouvernement et le droit de ce dernier à participer à la prise de décisions politiques le concernant²⁹⁶. Ceci, contrairement à ce qu'on pourrait penser de prime abord, ne fait pas obstacle à l'administration territoriale de l'ONU mais a pour effet de limiter celle-ci²⁹⁷. D'une part, le droit de choisir librement une forme gouvernementale entraîne, dans le chef de l'ONU, l'obligation de ne pas imposer au territoire administré une forme de gouvernement permanent qui va à l'encontre de la volonté du peuple, ainsi que toute forme de structure gouvernementale qui ne peut être modifiée à l'issue de la période d'administration²⁹⁸. D'autre part, le droit du peuple à participer au processus décisionnel le concernant, force l'ONU à mettre en place un mécanisme institutionnalisé de participation démocratique²⁹⁹. L'intensité de cette obligation varie toutefois en fonction des réalités du terrain et de l'avancement de la mission. En effet, «*the very rationale of representative self-government may require a postponement of the transfer of authority until local leaders have been legitimised*

²⁹¹ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, op. cit., p. 455.

²⁹² C. STAHN, op. cit., p. 456.

²⁹³ T. IRMSCHER, op. cit., p. 364.

²⁹⁴ voy. notamment U.N. Doc. A/RES/1514(XV), 14 décembre 1960; Art. 1^{er} commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels; C.I.J., *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité*, Avis consultatif du 21 juin 1971 et C.I.J., *Affaire relative au Timor oriental (Portugal c. Australie)*, Arrêt du 30 juin 1995.

²⁹⁵ U.N. Doc. A/RES/2625 (XXV), 24 octobre 1970, Annexe.

²⁹⁶ T. IRMSCHER, op. cit., p. 365.

²⁹⁷ M. FORSTER, op. cit., p. 118.

²⁹⁸ C. STAHN, op. cit., p. 460.

²⁹⁹ *Ibidem* p. 462.

through elections»³⁰⁰. Le cas de la MINUK au Kosovo (voy. *supra* p. 23) offre un exemple de l'application du droit d'autodétermination interne dans la mesure où la mission de l'ONU s'est attachée à donner progressivement le pouvoir au peuple et s'est abstenue d'intervenir dans la prise d'indépendance du pays le 17 février 2008³⁰¹. On peut donc conclure que «*die Rechtmäßigkeit der Einrichtung einer [Übergangsverwaltung] lässt [das Selbstbestimmungsrecht] unberührt, sofern die internationale Verwaltung mit dem Ziel einer mittelfristigen Verwirklichung des Selbstbestimmungsrecht angeordnet wird*»³⁰².

C. L'article 2§1 et §4 de la Charte des Nations Unies

Le principe d'égalité souveraine des membres de l'ONU consacré par le premier paragraphe de l'article 2, lu conjointement avec le quatrième paragraphe de ce même article, forme la garantie de l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats. Contrairement à l'article 2§7, au titre duquel figure l'interdiction d'immiscions étrangères dans les affaires nationales d'un Etat, le principe d'intégrité territoriale et d'indépendance politique n'est pas assorti de la possibilité d'y déroger sur base du Chapitre VII de la Charte³⁰³. Ni le Conseil de Sécurité, ni *a fortiori* aucun autre organe de l'ONU, n'est habilité, même en vertu d'une résolution contraignante, à exercer la souveraineté d'un territoire³⁰⁴. Au cours d'une administration territoriale, l'ONU est compétente, si besoin en est, pour régler temporairement les questions internationales ayant trait au territoire qu'elle administre³⁰⁵. Elle doit cependant, en vertu de l'article 2§1 et §4 de la Charte, veiller à ne pas accepter ou céder des droits qui affecteraient définitivement le territoire sous administration, ni à prendre des mesures qui viendraient, d'une façon ou d'une autre, déterminer son statut politique final, ces droits étant l'apanage exclusif des représentants légitimes dudit territoire³⁰⁶. Les limites ainsi instaurées par le principe d'intégrité souveraine s'illustrent clairement dans la MINUK au Kosovo (voy. *supra* p. 23). D'une part, la résolution 1244 reconnaît explicitement la souveraineté de l'ancienne république de Yougoslavie, et, d'autre part, la MINUK se garde, dans sa gestion journalière, d'adopter tout comportement qui pourrait priver cette dernière de son titre sur le territoire.

D. L'article 1§3 de la Charte des Nations Unies

Selon l'article 1§3 et l'article 55 litera C, les Nations Unies doivent encourager le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Si cette obligation incombait au départ uniquement aux Etats membres, seuls détenteurs de la souveraineté territoriale, il est aujourd'hui reconnu qu'elle s'étend

³⁰⁰ C. STAHN, *op. cit.*, p. 463.

³⁰¹ P. ZYGOJANNIS, *Die Staatengemeinschaft und das Kosovo : Humanitäre Intervention und internationale übergangsverwaltung unter Berücksichtigung einer Verpflichtung des Intervenienten zur Nachsorge*, Berlin, Duncker & Humblot, 2003, p. 168 et M. ÖCAL et A. CELENK, «Making a New State in the Balkans: Kosovo», *Insight Turkey*, 2010, Vol. 12, p. 174.

³⁰² M. FORSTER, *op. cit.*, p. 118.

³⁰³ T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 364.

³⁰⁴ *Ibidem*.

³⁰⁵ C. STAHN, *op. cit.*, p. 463.

³⁰⁶ T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 364.

également aux organes de l'ONU lorsque ceux-ci exercent effectivement une autorité d'administration directe sur un territoire donné³⁰⁷. Toute conclusion contraire reviendrait en effet à *venire contra factum proprium* puisque non seulement la promotion effective des droits de l'homme est l'un des principes fondamentaux de l'ONU mais que, de surcroît, celle-ci s'est employée au travers de multiples résolutions à développer cette notion³⁰⁸.

SECTION 2 : LIMITES ISSUES DES DROITS DE L'HOMME

L'organisation des Nations Unies, bien qu'acteur non-étatique, exerce dans le cadre d'une administration territoriale des compétences appartenant normalement au pouvoir étatique en place. Il est dès lors logique que l'ONU soit, à l'instar des Etats auxquels elle se substitue, liée par les obligations ayant trait au respect des droits de l'homme³⁰⁹. Outre les raisons politiques qui le sous-tendent, le devoir dans le chef des Nations Unies de respecter les droits de l'homme trouve sa source dans plusieurs fondements juridiques³¹⁰. Parmi ceux-ci figurent, bien entendu, les dispositions relatives aux droits de l'homme contenues dans la Charte des Nations Unies dont il a été sujet dans la section précédente (voy. *supra* p. 47) et sur lesquelles il n'est pas nécessaire de revenir. La difficulté de l'application des droits de l'homme à l'ONU et aux organes qu'elle crée réside dans le fait que l'ONU est une organisation internationale et non un Etat. Or les grandes conventions en matière de sauvegarde des droits de l'homme ne permettent pas l'adhésion d'organisations internationales³¹¹. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de même que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), pour ne citer que deux exemples, prévoient qu'ils ne sont ouverts qu'à la ratification d'*Etats* respectivement membres de l'ONU ou du Conseil de l'Europe³¹², excluant ainsi explicitement toute organisation internationale. Il existe néanmoins d'autres sources d'obligations en droit qui méritent de retenir l'attention: le droit international coutumier (A) et le droit issu du principe de succession fonctionnelle (B).

A. Le droit international coutumier

En l'absence de la possibilité pour l'ONU de devenir partie à un traité international en matière de droits de l'homme, il faut se tourner vers le droit international coutumier afin d'établir s'il existe, à côté des quelques dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, d'autres obligations en lien avec les droits de

³⁰⁷ M. FORSTER, *op. cit.*, p. 193.

³⁰⁸ T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 368.

³⁰⁹ J. CERONE, *Reasonable measures in unreasonable circumstances : A legal accountability framework for human rights violations in post-conflict territories under UN administration*, 2002, disponible sur le site <http://ssrn.com/abstract=1647204>, p. 2.

³¹⁰ M. FORSTER, *op. cit.*, p. 193.

³¹¹ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 95.

³¹² Pacte international relatif aux droits civils et politiques (19 décembre 1966), art. 48 et Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950), art. 59.

l'homme incombant à une administration territoriale sous la direction de l'ONU. Pour ce faire, il sera procédé en deux temps: une première partie posera la question du caractère contraignant de la coutume internationale sur une organisation internationale telle l'organisation des Nations Unies (§1) tandis qu'une deuxième partie exposera l'étendue des obligations qui peuvent ainsi être inférées du droit international coutumier (§2).

§1 – Le caractère contraignant du droit international coutumier

Dans la mesure où la Cour internationale de Justice a déclaré que «*international organisations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law*»³¹³, il ne subsiste aucun doute sur le fait que l'ONU soit liée non seulement par le droit international général mais également par le droit international coutumier³¹⁴. On serait, dès lors, tenté de conclure hâtivement qu'une administration de territoires sous l'égide des Nations Unies est soumise aux droits de l'homme reconnus comme coutume internationale telles, *inter alia*, les garanties principales d'un procès équitable, l'égalité devant la loi, l'interdiction de l'esclavage, de la torture ou encore de l'arbitraire³¹⁵. Il faut cependant nuancer le propos, les choses étant en réalité moins simples qu'elles paraissent. Les droits de l'homme dont il vient d'être fait mention sont des droits dont le caractère coutumier a été établi par la pratique répétée des *Etats* et une *opinio juris* développée par ceux-ci et non par l'ONU ou quelque autre organisation internationale. Leur application en tant que droit coutumier liant l'ONU est donc sujet à question en droit.

Deux approches permettent de sortir de cette impasse. La première consiste à différencier le droit international coutumier développé par la pratique des Etats et celui qui est le fruit de la conduite de l'organisation elle-même³¹⁶. De cette façon il ne demeure aucun doute quant à l'applicabilité de la coutume formée par l'ONU aux administrations de territoires sous sa direction. L'inconvénient étant néanmoins que la pratique de l'organisation en matière d'administration de territoires n'est pas très luxuriante en ce qui concerne l'application des droits de l'homme puisque ce n'est qu'au cours de ses dernières missions (voy. Slavonie orientale, Kosovo et Timor oriental *supra* pp. 22-27) que l'ONU a disposé de la marge nécessaire pour agir au niveau du respect des droits de l'homme³¹⁷. L'essentiel des droits de l'homme généralement reconnus comme droit international coutumier en ce qui concerne les Etats n'est encore qu'une coutume émergente pour l'administration territoriale gérée par l'ONU³¹⁸. Une deuxième approche repose sur l'idée qu'une fois qu'une norme est élevée au rang de coutume internationale, elle devient applicable «à tous les

³¹³ C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949, §90.

³¹⁴ J. CERONE, *op. cit.*, p. 3.

³¹⁵ M. FORSTER, *op. cit.*, p. 191.

³¹⁶ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 99.

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ *Ibidem*.

sujets d'un ordre juridique, indépendamment de leur assentiment individuel à être soumis à cette règle»³¹⁹. De cette façon, les règles coutumières issues de la pratique des Etats qui ne sont, de par leur nature, pas uniquement propres à ceux-ci s'appliqueraient *mutatis mutandis* aux organisations internationales³²⁰.

§2 – L'étendue des obligations issues du droit international coutumier

Comme il a été établi, l'ONU peut être liée par des obligations issues du droit international coutumier, dans la mesure de ce qui est, en pratique, applicable à l'organisation. En effet, si la Cour internationale de Justice a admis que l'ONU était un sujet de droit international et jouissait, de ce fait, de droits mais également d'obligations en droit international, elle a néanmoins précisé que cette personnalité était différente de celle dont jouissent les Etats³²¹. De façon générale, les droits de l'homme portent sur l'exercice de l'autorité publique³²². Il paraît donc logique de maintenir l'étendue et le niveau de protection ainsi reconnus par la coutume internationale dans les cas où l'ONU remplit des fonctions administratives se rattachant à l'exercice de cette autorité à la place de l'Etat³²³.

B. Le principe de succession fonctionnelle

A côté des obligations issues directement de la Charte des Nations Unies ou du droit international coutumier, des restrictions du pouvoir des administrations territoriales menées par l'ONU peuvent également trouver leur source dans la théorie de la succession fonctionnelle (*functional succession*)³²⁴. Celle-ci repose sur l'idée qu'une organisation internationale peut être liée par les engagements contractés par l'Etat souverain à qui elle se substitue, peu importe le fait qu'elle ait ou pas, au départ, la capacité pour contracter elle-même lesdites obligations³²⁵. Ce principe de transmission des obligations d'un pouvoir de gouvernement à son successeur est établi de longue date en jurisprudence³²⁶. En matière de droits de l'homme, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a développé le concept de *droits acquis*³²⁷ en affirmant que les droits contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont attachés, non pas à l'Etat, mais au peuple

³¹⁹ G. BUZZINI, «La théorie des sources face au droit international général», *RGDIP*, 2002, p. 582 cité dans E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 99.

³²⁰ T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 370.

³²¹ C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949, p.182.

³²² T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 370.

³²³ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 99.

³²⁴ A. DEVEREUX, «Selective universality? Human-rights accountability of the UN in post-conflict operations», in B. BOWDEN (sous la dir.), H. CHARLESWORTH et J. FARRALL, *The Role of International Law in Rebuilding Societies after Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 205.

³²⁵ M. FORSTER, *op. cit.*, p. 192.

³²⁶ C.P.J.I., *Certaines questions touchant les colons d'origine allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne*, Avis consultatif du 10 septembre 1923.

³²⁷ C. STAHN, *op. cit.*, p. 492.

qu'il protège et continuent de lui appartenir nonobstant tout changement dans la forme de gouvernement ou la nature du territoire³²⁸.

La particularité de la succession fonctionnelle réside dans le fait qu'elle ne s'attache pas à la nature de l'entité qui succède mais bien aux fonctions qu'elle exerce³²⁹. Etant donné que l'ONU assume dans le cadre d'une administration de territoires des compétences qui sont normalement l'apanage des autorités étatiques, il semble raisonnable que l'organe d'administration territoriale soit considéré comme le successeur *fonctionnel* des autorités locales et soit, en conséquence, tenu *a minima* par les mêmes exigences en matière de droits de l'homme vis-à-vis de la population administrée que l'était son prédécesseur³³⁰. On constate néanmoins que cette théorie ne fait pas l'unanimité, la Commission de Venise déclare à propos de la théorie que «*it implies the assertion that all UN interim administrations would have to respect all treaties which the state on whose territory they operate has concluded and continues to conclude. Such a rule contradict the need for the UN to establish and implement a mandate which is unrestrained by limitations which are created independently by individual member states or other third parties. Indeed the UN Charter provides that the SC may, under Chapter VII, take binding decisions, such as resolution 1244, and it states in its Article 103 that the obligations of the Charter shall prevail over obligations under any other international agreement*»³³¹. En outre, la MINUK elle-même déclara explicitement ne pas être liée par les traités conclus par l'ex-République socialiste fédérative de Yougoslavie, jetant ainsi un sérieux doute sur l'applicabilité de la théorie aux organes d'administration de territoires menées par l'ONU³³².

A titre de conclusion, on peut noter, qu'en pratique, l'ONU a exercé de larges compétences en matière législative, exécutives et judiciaire au Kosovo et au Timor oriental (voy. *supra* pp. 23-27). Indépendamment de toute instruction explicite du Conseil de Sécurité, son pouvoir aurait dû, en conséquence, si ce n'est sur le fondement de la théorie de la succession fonctionnelle, au moins sur base des dispositions pertinentes contenues dans la Charte des Nations Unies et dans le droit international coutumier, être limité par l'obligation de respecter les droits de l'homme³³³. Force est de constater que malgré les déclarations et les objectifs des missions d'administration de l'ONU, cela n'a pas toujours été le cas³³⁴. Il existe plusieurs exemples de transgressions flagrantes des garanties fondamentales en matière de droits de l'homme par des organes d'administration de territoires sous le contrôle de l'ONU³³⁵. Parmi celles-ci figurent des violations

³²⁸ U.N. Doc. A/53/40, 9 avril 1998, Annexe VII, §4.

³²⁹ C. STAHN, *op. cit.*, p. 492.

³³⁰ R. WOLFRUM, *op. cit.*, p. 690 et M. FORSTER, *op. cit.*, p. 192.

³³¹ Commission européenne pour la démocratie par le droit, «Les droits de l'homme au Kosovo: éventuelle création de mécanismes de contrôle», *CDL-AD*, 2004, p. 33.

³³² T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 371.

³³³ M. FORSTER, *op. cit.*, p. 194.

³³⁴ L. GRENFELL, «Legal pluralism and the challenge of building the rule of law in post-conflict states: A case study of Timor-Leste», in B. BOWDEN (sous la dir.) e.a., *op. cit.*, p. 161 et E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 195.

³³⁵ B. KNOLL, *op. cit.*, p. 360.

des garanties contenues dans l'article 9§4 du PIDCP et l'article 5§4 de la CEDH en matière de détention (incarcération à durée illimitée par la police de la MINUK sans possibilité de révision par un tribunal ou en méconnaissance de la décision rendue par celui-ci ou encore détention des suspects pendant 72 heures avant de les faire comparaître devant le juge), ainsi que des méconnaissances du droit à un procès équitable tel que prescrit par l'article 14 du PIDCP et l'article 6 de la CEDH (absence d'accès à un avocat de la défense au Timor oriental, absence de traducteurs et d'interprètes en suffisance au Kosovo)³³⁶. Si certaines de ces violations sont le résultat involontaire de l'action de l'administration territoriale, elle-même tributaire des réalités du terrain, il apparaît toutefois clairement que l'ONU a également méconnu de plein gré certaines limites que lui imposaient les droits de l'homme. C'est le cas, par exemple, lorsque la MINUK prit des dispositions législatives permettant la détention préventive en parfaite méconnaissance des garanties consacrée dans l'article 5 de la CEDH³³⁷.

SECTION 3 : LIMITES ISSUES DU DROIT DE L'OCCUPATION

Au rang des règles restreignant le pouvoir de l'ONU lorsqu'elle agit en tant qu'organe d'administration de territoires, il faut citer, en sus des dispositions contenues dans la Charte des Nations Unies et des droits de l'homme, le droit de l'occupation. Bien que celui-ci soit, historiquement, conçu pour régir des situations bien différentes de l'administration territoriale³³⁸, il semble qu'il puisse néanmoins apporter quelques règles ayant trait aux relations en temps de paix entre l'organe d'administration provisoire et la population locale concernée³³⁹. L'application du droit de l'occupation à l'administration de territoires n'est pas sans poser de question en droit. Cette section s'emploiera en conséquence à vérifier son applicabilité d'abord *ratione personae* à l'ONU (A) et puis *ratione materiae* à l'administration territoriale (B).

A. L'applicabilité *ratione personae*

L'organisation des Nations Unies se voit en matière de droit de l'occupation confrontée à un obstacle juridique similaire à celui qu'elle avait rencontré concernant les droits de l'homme. Le champ d'application personnel du Règlement annexé à la quatrième Convention de La Haye de 1907 et de la quatrième Convention de Genève de 1949 – les principaux instruments régissant le droit de l'occupation – ne s'étend pas aux organisations internationales. Bien que l'ONU ne puisse donc être partie à ces traités, il ne s'en suit pas *ipse facto* qu'elle n'est pas liée par les dispositions qu'ils contiennent. Il s'avère en effet que ces

³³⁶ L. GRENFELL, *op. cit.*, in B. BOWDEN (sous la dir.) e.a., *op. cit.*, p. 161 et M. FORSTER, *op. cit.*, p. 196.

³³⁷ U.N. Doc. UNMIK/REG/1992/2, Section 2.1. cité dans M. FORSTER, *op. cit.*, p. 197.

³³⁸ S. RATNER, *op. cit.*, p. 696.

³³⁹ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 332.

instruments soient essentiellement déclaratoires de droit international coutumier³⁴⁰. Il semble donc que la plupart des obligations incombant aux Etats en matière de droit de l'occupation soient transposables *mutatis mutandis* à l'ONU³⁴¹. Ceci est corroboré par la Circulaire du Secrétaire Général à propos du respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies³⁴².

B. L'applicabilité *ratione materiae*

Dans la mesure où il a été établi que l'ONU est liée par le droit de l'occupation, il convient de s'interroger à présent sur l'application de ce droit au cas particulier que constitue une administration de territoires. La première difficulté est, bien entendu, le fait que l'ONU n'est pas, lorsqu'elle agit dans ce contexte, une partie belligérante dans un conflit armé et n'exerce, dès lors, pas d'occupation militaire (*occupatio bellica*)³⁴³ telle que régie par le Règlement annexé à la quatrième Convention de La Haye et la quatrième Convention de Genève³⁴⁴. La nature même de la mission de l'ONU s'oppose donc à l'application du droit de l'occupation puisque celui-ci est circonscrit au domaine militaire alors que l'administration territoriale est une présence essentiellement civile établie pour le bien des habitants du territoire ou à leur demande³⁴⁵.

Certains auteurs soutiennent néanmoins qu'une partie des règles du droit de l'occupation sont applicables, par analogie, à l'administration territoriale menée par les Nations Unies dès lors qu'au cours d'une telle opération l'organe d'administration se voit exercer un contrôle effectif sur le territoire d'un Etat ou partie de celui-ci, sans le consentement explicite de ce dernier³⁴⁶. Ces derniers basent leur raisonnement sur l'idée que l'application du droit de l'occupation est essentiellement guidée par des critères factuels plutôt que légaux³⁴⁷. A suivre cette logique, on pourrait, nonobstant la nature des parties en cause ou leur implication effective dans le conflit armé, appliquer le droit de l'occupation à toute situation dans laquelle «*[foreign actors exercise] some kind of domination or authority over inhabited territories outside the accepted international frontiers of their State [...] without a formal title to do so*»³⁴⁸. La pratique des Etats et de l'organisation des Nations Unies ne confirme pas réellement cette théorie. Pour la mission UNUSOM II en Somalie (voy. *supra* p. 21) autorisée par une résolution prise dans le cadre du Chapitre VII, l'ONU a explicitement rejeté l'application de la quatrième Convention de Genève, considérant celle-ci comme simple "ligne directrice", contrastant de la sorte avec les forces australiennes qui s'estimaient liées par le droit de l'occupation³⁴⁹.

³⁴⁰ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 118.

³⁴¹ C. STAHN, *op. cit.*, p. 467.

³⁴² U.N. Doc. ST/SGB/1999/13, 6 août 1999.

³⁴³ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 119 et 122.

³⁴⁴ H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 341.

³⁴⁵ C. STAHN, *op. cit.*, p. 467.

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 474 et E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 124.

³⁴⁷ T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 377.

³⁴⁸ A. ROBERTS, «What is a Military Occupation?», *BYIL*, 1984, Vol. 55, p. 300 cité dans C. STAHN, *op. cit.*, p. 474.

³⁴⁹ T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 377.

Plus délicate encore est la question de l'applicabilité du droit de l'occupation aux missions d'administration de territoires menées par l'ONU avec le consentement de l'Etat hôte³⁵⁰. Cette situation se détache encore un peu plus de ce qui était initialement couvert par le droit de l'occupation puisque, cette fois, la présence de l'organe d'administration de territoires n'est plus le fruit exclusif d'une résolution du Conseil de Sécurité prise dans le cadre du Chapitre VII de la Charte mais repose (en tout cas partiellement) sur un accord entre l'ONU et l'Etat sujet à l'administration. Bien que la doctrine majoritaire³⁵¹ soit de l'avis que dans ce cas l'accord entre les parties est la seule loi applicable puisque celle-ci jouit d'une plus grande légitimité, certains auteurs soutiennent que le droit de l'occupation reste tout de même applicable comme source secondaire de droit complétant au besoin les points sur lesquelles l'accord entre les parties serait muet³⁵². Cette conception semble cohérente avec une interprétation téléologique du droit de l'occupation puisque celui-ci vise à fournir un corps de garanties minimales aux habitants d'un territoire lorsque l'autorité qui pèse sur eux n'est pas exercée par leur représentant mais pas une force étrangère comme, en l'espèce, l'organe d'administration provisoire de l'ONU³⁵³.

On constate, au vu des développements ci-dessus, que l'application du droit de l'occupation aux administrations de territoires sous l'égide des Nations Unies n'est pas sans poser de difficultés en droit. Lorsque le droit de l'occupation trouve cependant à s'appliquer, il impose un cadre de protection minimal contre l'arbitraire, restreignant de ce fait les pouvoirs de l'organe d'administration territoriale³⁵⁴. Parmi les obligations incombant à l'organe d'administration figurent des impératifs relatifs à l'exercice de l'autorité publique dont notamment l'obligation de «rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays»³⁵⁵, limitant ainsi la marge de manœuvre de l'administration provisoire en matière de réformes institutionnelles, économiques, fiscales ou législatives³⁵⁶. Dans le cas spécifique du Kosovo, l'application du droit de l'occupation est utile pour compléter certaines dispositions de la résolution 1244 instituant les pouvoirs de la MINUK. Il faut noter néanmoins qu'en vertu de l'article 103 de la Charte des Nations Unies, les prescrits de la résolution 1244 priment sur le droit de l'occupation³⁵⁷.

³⁵⁰ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 125.

³⁵¹ T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 382.

³⁵² F. JONES, «Military Occupation of Alien Territory in Time of Peace», *Transactions of the Grotius Society*, 1924, Vol. 9, p. 160 et M. KELLY, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, p.178 cités dans T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 382; E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 124 et C. STAHN, *op. cit.*, p. 476.

³⁵³ T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 385.

³⁵⁴ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 121.

³⁵⁵ Règlement concernant les lois et les coutumes de la guerre sur terre (Annexe à la Convention (IV) de La Haye), 18 octobre 1907, Art. 43.

³⁵⁶ C. STAHN, *op. cit.*, p. 478.

³⁵⁷ T. IRMSCHER, *op. cit.*, p. 383.

CHAPITRE III : LE STATUT DE L'ORGANE D'ADMINISTRATION DE TERRITOIRES

A première vue, le statut juridique de l'organe des Nations Unies en charge d'une administration de territoires ne pose pas de difficulté; il s'agit d'un organe subsidiaire de l'ONU dont la création, généralement autorisée par l'article 29 de la Charte des Nations Unies, est, le plus souvent, confiée par le Conseil de Sécurité au Secrétaire Général conformément à l'article 98 de la Charte³⁵⁸. Ladite Charte ne contient pas plus de précisions à l'égard des organes subsidiaires qu'elle permet de créer, si ce n'est que ceux-ci sont chargés, selon l'article 7§2, d'assister l'ONU dans ses missions générales. Sous réserve du principe *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, l'organe principal est donc libre de choisir la forme et l'étendue des pouvoirs qu'il donne à l'organe qu'il institue³⁵⁹. Ceci a pour conséquence que les administrations territoriales créées par l'ONU sont très différentes d'un cas à l'autre. Certaines d'entre-elles ont été rapprochées de la structure d'une mission *traditionnelle* de maintien de la paix, tandis que d'autres semblent épouser des formes semblables à celles des autorités étatiques classiques³⁶⁰. Le présent chapitre résume les principales questions qui résultent de ce problème d'identification. Celles-ci concernent l'attribution à l'ONU des actes commis par les agents de l'organe d'administration territoriale (Section 1), l'application des privilèges et immunités de l'ONU à l'administration de territoires (Section 2) et enfin la responsabilité de cette dernière (Section 3).

SECTION 1 : L'ATTRIBUTION DE CERTAINS ACTES AUX NATIONS UNIES

Le comportement d'un agent de l'organe d'administration de territoires créé par l'ONU est attribuable à celle-ci en vertu de l'article 4 des projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales élaborés par la Commission du droit international³⁶¹. Cette responsabilité s'étend à tous les actes accomplis –même *ultra vires* – par l'agent dans le cadre de ses fonctions³⁶². En ce qui concerne plus particulièrement les effectifs militaires mis à la disposition de l'ONU par les Etats membres, il est prévu par le projet d'article 5 que le comportement de ces effectifs est attribuable à l'organisation internationale dans la mesure où celle-ci exerce sur eux un *contrôle effectif*. Bien que ces articles ne soient, à ce jour, pas encore reconnus comme la cristallisation du droit international coutumier, la doctrine³⁶³ ne s'oppose pas à ce que l'on applique *mutatis mutandis* à une organisation internationale les règles d'attribution d'un comportement aux Etats contenues

³⁵⁸ J. Zeh, *op. cit.*, p. 106.

³⁵⁹ *Ibidem*.

³⁶⁰ R. WILDE, *op. cit.*, p. 433 et C. STAHN, *op. cit.*, p. 579.

³⁶¹ U.N. Doc. A/59/10, 6 août 2004, p. 72.

³⁶² Texte des projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, art. 4 et 6 voy. U.N. Doc. A/59/10, 6 août 2004, p. 72.

³⁶³ J. CERONE, *op. cit.*, p. 21, E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 106 et A. DEVEREUX, *op. cit.*, p. 206.

dans les articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, qui, somme toute, ressemblent fort aux projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales³⁶⁴.

Cette approche fut adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Behrami* et *Saramati* relatives à l'intervention des Nations Unies au Kosovo³⁶⁵. Le premier cas concerne la responsabilité de l'ONU pour la mort d'un enfant et les blessures causées à son frère par l'explosion d'une mine dans une zone que la KFOR était chargée de déminer³⁶⁶. Le second cas porte sur la responsabilité de l'ONU pour l'arrestation et la détention prétendument illégales de Monsieur Saramati par les forces de police de la MINUK³⁶⁷. Dans les deux cas, les demandeurs plaidèrent que les faits étaient imputables aux Etats qui avaient envoyé les agents dont le comportement était reproché³⁶⁸. La Cour réfuta cette idée et conclut que la responsabilité du déminage et celle de la détention incombaient respectivement à la MINUK et à la KFOR car elles exerçaient un contrôle effectif sur les contingents nationaux. La MINUK et la KFOR étant toutes deux des organes subsidiaires de l'ONU, c'est à elle seule qu'il revient, selon la Cour européenne des droits de l'homme, de porter la responsabilité pour les dommages causés³⁶⁹. Etant donné que l'ONU n'est pas partie à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour déclara les affaires inadmissibles et renvoya les parties chez elles les mains vides, suscitant ainsi de fortes réactions parmi les protecteurs des droits de l'homme³⁷⁰. Cette décision met en lumière le résultat – critiqué en doctrine – auquel peut mener le jeu des privilèges et immunités dont il sera sujet dans la section suivante.

SECTION 2 : LES IMMUNITÉS DE L'ORGANE D'ADMINISTRATION DE TERRITOIRES

L'organisation des Nations Unies jouit d'une immunité absolue devant les juridictions nationales. Ceci est explicitement prévu par l'article 105 de la Charte et la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après: *Convention de 1946*). Aucune poursuite juridique ne peut donc être engagée contre l'organisation à moins qu'elle n'ait préalablement consenti à la levée de son immunité. Cette protection s'étend par ailleurs aux fonctionnaires de l'ONU pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle³⁷¹ ainsi qu'à ses experts lorsqu'ils agissent dans le cadre de leur mandat³⁷². Cette immunité accordée à l'ONU est motivée, d'une part, par la volonté de protéger l'organisation contre «*any form of unjustified claims and*

³⁶⁴ U.N. A/RES/56/83, 12 décembre 2001, Annexe, Première partie, Chapitre II.

³⁶⁵ B. KNOLL, *op. cit.*, p. 367.

³⁶⁶ C.E.D.H., *Behrami et Behrami c. France*, No. 71412/01, 2 mai 2007.

³⁶⁷ C.E.D.H., *Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, No. 78166/01, 2 mai 2007.

³⁶⁸ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 106.

³⁶⁹ ³⁶⁹ C.E.D.H., *Behrami et Behrami c. France*, No. 71412/01, et *Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, No. 78166/01, 2 mai 2007.

³⁷⁰ B. KNOLL, *op. cit.*, p. 370.

³⁷¹ Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, Art. 5, Sect. 18, a).

³⁷² Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, Art. 6, Sect. 22.

law suits before biased domestic courts»³⁷³ qui viendrait la gêner dans l'exercice de ses fonctions et, d'autre part, par le souhait d'assurer une application homogène du droit onusien dans les différents systèmes juridiques nationaux³⁷⁴.

De façon générale, la pratique tend à considérer l'administration territoriale comme une opération traditionnelle de maintien de la paix et, subséquemment, à lui accorder les mêmes privilèges et immunités³⁷⁵. Concrètement toutefois, la mise en œuvre de la Convention de 1946 peut poser problème lorsque, comme au Kosovo ou au Timor oriental, un doute existe quant à son application sur le territoire où se déploie l'action de l'administration territoriale³⁷⁶. La difficulté est dépassée, dans ces cas, en incorporant les privilèges et immunités directement dans l'accord sur le statut des Forces (*Status of Forces Agreement*) passé entre l'ONU et l'Etat hôte³⁷⁷. C'est ce que fit, par exemple, le règlement No 47/2000 de la MINUK qui transposa un accord à propos de l'immunité absolue de juridiction contenue dans l'article 2 de la Convention de 1946 à la KFOR et la MINUK.

Plusieurs auteurs se posent la question de la légitimité d'une telle extension de l'immunité de l'ONU à ses organes d'administration territoriale³⁷⁸. Il n'y a, d'après Stahn, pas de raison que l'organe d'administration territoriale, étant donné qu'il exerce les compétences législatives, exécutives et judiciaires normalement réservées à l'Etat, soit soustrait du contrôle auquel est habituellement soumis l'Etat qu'il remplace³⁷⁹. De plus, la soustraction de l'organe d'administration territoriale à toute responsabilité civile ou pénale est contraire aux principes d'état de droit et de gouvernance démocratique³⁸⁰. En outre, une telle immunité absolue fait obstacle au droit des particuliers d'accéder à un juge (art. 6§1 CEDH et art. 14§1 PIDCP), contrevenant de la sorte aux objectifs de promotion des droits de l'homme qui motivent la création d'une administration territoriale³⁸¹. Cette position est corroborée par le médiateur (*Ombudsperson*) pour les droits de l'homme au Kosovo qui affirme que *«the main purpose of granting immunity to international organisations is to protect them against the unilateral interference by the individual government of the state in which they are located, a legitimate objective to ensure the effective operation of such organisations. The rationale for classical grants of immunity, however, does not apply to the circumstances prevailing in Kosovo, where the interim civilian administration (United Nations Mission in Kosovo – UNMIK) in fact acts as a surrogate state. It*

³⁷³ C. STAHN, *op. cit.*, p. 582.

³⁷⁴ *Ibidem*.

³⁷⁵ Y. DAUDET, *op. cit.*, p. 59.

³⁷⁶ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 108.

³⁷⁷ J. Zeh, *op. cit.*, p. 202.

³⁷⁸ voy. notamment I. PREZAS, *op. cit.*, p. 475, A. DEVEREUX, *op. cit.*, p. 207 et C. STAHN, *op. cit.*, p. 587.

³⁷⁹ C. STAHN, «International Territorial Administration on the former Yugoslavia : Origins, Developments and Challenges ahead», *op. cit.*, p. 148.

³⁸⁰ *Ibidem*.

³⁸¹ *Ibidem*.

*follows that the underlying purpose of a grant of immunity does not apply as there is no need for a government to be protected against itself»*³⁸².

Au soutien de son argumentaire, l'Ombudsman cite la jurisprudence *Waite and Kennedy*³⁸³ de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette affaire, similaire au cas *Beer and Regan*³⁸⁴ rendu le même jour, concerne l'immunité de juridiction reconnue par l'Allemagne à l'agence spatiale européenne dans le cadre d'un litige en matière d'emploi³⁸⁵. La Cour y consacre que «*lorsque des Etats créent des organisations internationales pour coopérer dans certains domaines d'activité ou pour renforcer leur coopération, et qu'ils transfèrent des compétences à ces organisations et leur accordent des immunités, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée. Toutefois, il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné*»³⁸⁶. Elle rappelle ainsi l'importance du droit d'accès aux tribunaux mais concède que celui-ci n'est pas absolu et que les Etats peuvent y apporter des limitations tant que celles-ci «*ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit [d'accès à un juge] s'en trouve atteint dans sa substance même*»³⁸⁷. Enfin, elle insiste sur le fait que, pour trancher sur l'admissibilité de l'immunité d'une organisation internationale, il faut prendre en considération l'existence pour les particuliers de voies alternatives raisonnables pour protéger efficacement les droits qui leur sont garantis par la CEDH³⁸⁸.

Les arguments avancés par l'Ombudsman ne convainquent cependant pas tous les auteurs. Zeh fait remarquer que «*[d]ennoch sind Situationen denkbar, in denen lokale Akteure die Arbeit einer Übergangsverwaltung praktisch unmöglich machen könnten, wenn sie auf obstruktive Weise das Verhalten von Mitarbeiterinnen oder von Organen der Übergangsverwaltung immer wieder aufgreifen und für unzulässig erklären würden*»³⁸⁹. La Cour internationale de Justice, dans son avis consultatif sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, insiste d'ailleurs sur le fait qu'un agent, pour accomplir convenablement son devoir, doit pouvoir sentir qu'une protection suffisante lui est assurée par l'ONU³⁹⁰. Selon Zeh, il s'agirait donc plutôt d'établir un équilibre entre, d'un côté, l'efficacité de l'administration

³⁸² Ombudsperson, Rapport Spécial No 1, 26 avril 2001, §23, disponible sur http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/E4010426a_86354.pdf.

³⁸³ C.E.D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, No 26083/94, 18 février 1999.

³⁸⁴ C.E.D.H., *Beer et Regan c. Allemagne*, No 28934/95, 18 février 1999.

³⁸⁵ N. MOLE, «Who Guards the Guards – the Rule of Law in Kosovo», *E.H.R.L.R.*, 2001, p. 289.

³⁸⁶ C.E.D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, No 26083/94, 18 février 1999, §67.

³⁸⁷ C.E.D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, No 26083/94, 18 février 1999, §59.

³⁸⁸ C.E.D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, No 26083/94, 18 février 1999, §63.

³⁸⁹ Traduction libre: "malgré tout, des situations sont imaginables dans lesquelles des acteurs locaux rendraient le travail de l'organe d'administration transitoire pratiquement impossible, dès lors que, de façon obstructive, ils ne cesseraient d'attaquer et de faire valoir pour illicites le comportement des collaborateurs ou des organes de l'administration transitoire" voy. J. Zeh, *op. cit.*, p. 203.

³⁹⁰ C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949.

territoriale et, de l'autre, le respect autant que possible des droits de l'homme³⁹¹. Daudet et De Brabandere vont dans le même sens. Le premier considère qu'il faut prendre en compte la réalité du terrain dans laquelle une administration territoriale est mise en œuvre. Il ne serait pas normal, selon lui, que l'ONU, lorsqu'elle essaye de restaurer la règle de droit dans les contextes les plus chaotiques, soit condamnée pour manquement à des règles auxquelles même des Etats stables ont parfois du mal à se conformer³⁹². Le second attire l'attention sur le fait que la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Waite and Kennedy* susmentionné, concède que «l'octroi de privilèges et immunités aux organisations internationales est un moyen indispensable au bon fonctionnement de celles-ci»³⁹³. En conséquence, le problème dans le cadre d'une administration de territoires ne réside, selon lui, pas tant dans l'immunité de l'ONU mais plutôt dans le manque de moyen alternatifs, tels que le requiert la Convention de 1946³⁹⁴, pour protéger les droits de l'homme³⁹⁵. Il convient ainsi, et c'est ce à quoi s'emploie la section suivante, de s'interroger sur l'existence de voies de recours subsidiaires suffisantes pour permettre aux individus soumis à l'autorité d'une administration territoriale de faire valoir valablement leur droit en justice.

SECTION 3 : LES MÉCANISMES DE RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION DE TERRITOIRES

Traditionnellement, les autorités internationales n'ont été assujetties qu'à des formes de responsabilité souples lorsqu'elles agissaient comme autorité territoriale. Cette tendance a évolué au cours du temps et tend aujourd'hui, sous l'influence du développement des droits de l'homme, vers un modèle plus strict. Comme il a été indiqué dans la section précédente, l'un des principaux défis auxquels doit faire face l'ONU dans la mise en œuvre d'une administration de territoires est de parvenir à établir un équilibre entre l'efficacité de l'administration et sa responsabilité institutionnelle. Pour ce faire, il est indispensable que l'autorité de l'administration territoriale soit limitée par des contrepouvoirs exerçant sur elle un contrôle extérieur³⁹⁶. Si, bien entendu, l'organe d'administration de territoires doit régulièrement rendre compte de son activité auprès de l'organe principal l'ayant institué – le Conseil de Sécurité ou l'Assemblée Générale –, cela n'est pas suffisant pour assurer le respect des droits des individus soumis à l'administration. En effet, d'une part, les rapports soumis par l'organe d'administration ne reflètent que son point de vue et non celui des acteurs locaux, et, d'autre part, il s'agit d'un contrôle purement interne dans lequel l'organe d'administration jouit

³⁹¹ J. Zeh, *op. cit.*, p. 203.

³⁹² Y. DAUDET, *op. cit.*, p. 60.

³⁹³ C.E.D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, No 26083/94, 18 février 1999.

³⁹⁴ Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, Art. 8, Sect. 29.

³⁹⁵ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 111.

³⁹⁶ I. PREZAS, *op. cit.*, p. 485.

inéluclablement déjà d'une certaine crédibilité³⁹⁷. D'autres moyens de contrôle non plus interne mais bien externe doivent donc être mis en place. Cette section a pour objectif d'évaluer quels sont aujourd'hui les mécanismes de contrôle de l'activité de l'organe d'administration territoriale et quels sont les moyens permettant aux individus sous l'autorité de cet organe de faire reconnaître leurs droits lorsque ceux-ci ont été méconnus par ledit organe. Pour ce faire, il sera examiné s'il existe de tels contrôles au niveau international (A), au niveau national (B) et enfin au niveau de l'administration de territoires elle-même (C).

A. Contrôles au niveau international

Il n'existe, à l'heure actuelle, aucun mécanisme de contrôle de l'activité de l'organe d'administration territoriale au niveau international³⁹⁸. Il appert en effet que l'ONU n'est partie ni au Statut de la Cour internationale de Justice, ni à la Convention européenne des droits de l'homme, ni encore au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, écartant de ce fait tout contrôle de la Cour internationale de Justice, de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité des droits de l'homme. En outre, même si l'ONU était membre du Statut de la Cour internationale de Justice, cela n'ouvrirait pas de voie de recours directe pour les individus soumis à une administration internationale de territoires puisque la Cour ne connaît que des différends entre Etats, excluant dès lors les requêtes portées par des particuliers³⁹⁹.

B. Contrôles au niveau national

S'il existe de rares cas dans lesquels l'ONU a accepté un contrôle juridictionnel de certains actes pris par ses organes d'administration de territoires, comme au Timor oriental où certains des actes pris par l'ATNUTO étaient soumis au contrôle des juges nationaux⁴⁰⁰, les contrôles au niveau national sont en principe exclus puisqu'en vertu de l'article 105 de la Charte l'ONU jouit d'une immunité de juridiction devant les cours et tribunaux nationaux. Elle a eu l'occasion, dans le cadre de son administration au Kosovo, de rappeler ce principe lorsque la Cour suprême du Kosovo⁴⁰¹ et le tribunal d'instance de Pristina⁴⁰² ont laissé inappliquées certaines dispositions édictées par la MINUK sous prétexte qu'elles étaient contraires aux droits de l'homme, exerçant de la sorte un contrôle incident de l'action de la MINUK⁴⁰³.

En marge du principe d'immunité de l'organe d'administration de territoires, une théorie appelée *dualité fonctionnelle* a été développée en doctrine pour étendre la possibilité d'un contrôle juridictionnel des actes

³⁹⁷ S. CHESTERMAN, *op. cit.*, p. 152 et C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, p. 616.

³⁹⁸ J. Zeh, *op. cit.*, p. 180.

³⁹⁹ Statut de la Cour internationale de Justice, Art. 34§1.

⁴⁰⁰ U.N. Doc. UNTAET/REG/2000/17, 10 mai 2000, Section 6, §5 et U.N. Doc. UNTAET/REG/2000/19, 30 juin 2000, Section 8, §5.

⁴⁰¹ Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo, *affaire Termosistem*, décision du 9 juin 2004.

⁴⁰² Tribunal d'instance de Pristina, *affaire Bota Sot*, décision du 16 juillet 2004.

⁴⁰³ J. Zeh, *op. cit.*, p. 190.

dudit organe au niveau national⁴⁰⁴. Cette théorie, remise à jour en 2000 par la Cour constitutionnelle de Bosnie et Herzégovine⁴⁰⁵, s'applique dans les cas où un organe d'administration internationale de territoires rassemble deux qualités; il est un organe subsidiaire d'une organisation internationale et exerce les compétences normalement réservées à l'entité gouvernementale du territoire. Il résulte de cette double qualité de l'organe que les actes qu'il adopte sont à la fois des actes de l'organisation internationale et des actes internes de l'Etat dont il exerce les prérogatives. Cette *dualité fonctionnelle* permet, en d'autres mots, de ne plus mettre l'accent sur la nature de l'organe adoptant l'acte mais bien sur la nature de l'acte même (compte tenu de sa forme et de son contenu), maintenant, d'un côté, l'immunité pour les actes relatifs à l'organisation internationale et ouvrant, de l'autre, la possibilité d'un contrôle des actes relatifs à l'administration du territoire par les juridictions nationales⁴⁰⁶. Cette théorie présente néanmoins plusieurs faiblesses, en particulier en ce qui concerne son application dans des contextes où l'appareil judiciaire est défaillant⁴⁰⁷. En définitive, si elle n'a jamais été mise en œuvre pas l'ONU et ne fait, jusqu'à aujourd'hui, pas l'unanimité en doctrine⁴⁰⁸, cette théorie est néanmoins une piste possible pour assurer un plus grand contrôle de l'action de l'organe d'administration territoriale dans le futur.

C. Contrôles au niveau de l'administration de territoires

Pour palier à l'absence de tout contrôle externe de l'action de l'organe d'administration de territoires tant au niveau national qu'au niveau international, différents mécanismes ont été imaginés au niveau même de l'administration. Trois d'entre eux furent mis en œuvre au cours de la MINUK au Kosovo: l'*Ombudsperson* (§1), la commission des plaintes (§2) et le comité consultatif indépendant (§3).

§1 – L'*Ombudsperson*

Le premier mécanisme est le Bureau du médiateur (*Ombudsperson*) pour les droits de l'homme dont il a déjà été question plus haut (voy. *supra* p. 57). Il s'agit d'une institution mise en place par le Règlement No 2000/38 de la MINUK. Ce règlement prévoit que «*the Ombudsperson shall promote and protect the rights and freedoms of individuals and legal entities and ensure that all persons in Kosovo are able to exercise effectively the human rights and fundamental freedoms safeguarded by international human rights standards, in particular the European Convention on Human Rights and its Protocols and the International Covenant on Civil and Political Rights*»⁴⁰⁹. Pour parvenir à cet objectif l'*Ombudsperson* est chargé de «*provide accessible and timely mechanisms for the review and redress of actions constituting an abuse of*

⁴⁰⁴ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 113.

⁴⁰⁵ Cour constitutionnelle de Bosnie et Herzégovine, décision U9/00, 3 novembre 2000.

⁴⁰⁶ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 113.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, p. 116.

⁴⁰⁸ J. Zeh, *op. cit.*, p. 199.

⁴⁰⁹ U.N. Doc. UNMIK/REG/2000/38, 30 juin 2000, Section 1, §1.

authority by the interim civil administration or any emerging central or local institution»⁴¹⁰. Plus précisément, la mission de l'*Ombudsperson*, consiste à mener des enquêtes, à émettre des recommandations, à publier des rapports et à fournir des services juridiques gratuits à tous les citoyens du Kosovo⁴¹¹. Cette institution ne détient cependant aucun pouvoir judiciaire, limitant dès lors considérablement son impact réel sur le terrain⁴¹². Un mécanisme semblable fut mis en place au Timor oriental mais son action fut généralement considérée comme inefficace⁴¹³. Il apparaît en conséquence que, tant au Kosovo qu'au Timor oriental, l'établissement d'un *Ombudsperson* s'il a permis une certaine amélioration au niveau du respect des droits de l'homme, n'a toutefois pas été doté des compétences suffisantes pour exercer un réel contrôle extérieur rééquilibrant le fragile équilibre entre l'efficacité de l'administration territoriale et sa responsabilité institutionnelle.

§2 – La commission des plaintes

Le second mécanisme de contrôle auquel l'ONU eut recours au Kosovo est une commission des plaintes instituée par le règlement No 2000/47 de la MINUK. Cette commission avait pour objectif de remédier à l'impossibilité des cours et tribunaux nationaux de statuer sur les demandes d'indemnisation pour les dommages causés par les agents civils ou militaires de l'administration territoriale instituée par l'ONU. Le règlement prévoyait ainsi que :« *[t] hird party claims for property loss or damage and for personal injury, illness or death arising from or directly attributed to KFOR, UNMIK or their respective personnel and which do not arise from "operational necessity" of either international presence, shall be settled by Claims Commissions established by KFOR and UNMIK, in the manner to be provided for*»⁴¹⁴. Bien que cette commission permettait d'opérer un certain contrôle incident sur l'action de la KFOR et de la MUNIK, elle n'en était pas pour autant un véritable outil de contrôle extérieur puisque, d'une part, sa compétence se limitait à se prononcer sur le bienfondé de demandes de réparation pour certains dommages et, d'autre part, sa composition, laissée aux mains de la MINUK et la KFOR, jetait un réel doute sur l'indépendance et l'impartialité de cette commission⁴¹⁵.

§3 – Le comité consultatif

Le dernier mécanisme mis en place au Kosovo est un comité consultatif indépendant (*advisory panel*). Ce comité, effectif de 2006 à 2008⁴¹⁶, fut chargé d'examiner les requêtes adressées par les individus affirmant

⁴¹⁰ U.N. Doc. UNMIK/REG/2000/38, 30 juin 2000, Section 1, §2.

⁴¹¹ voy. <http://www.ombudspersonkosovo.org/en/mission>

⁴¹² J. Zeh, *op. cit.*, p. 182.

⁴¹³ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 112.

⁴¹⁴ U.N. Doc. UNMIK/REG/2000/47, 18 août 2000, Section 7.

⁴¹⁵ C. STAHN, *op. cit.*, p. 628.

⁴¹⁶ J. Zeh, *op. cit.*, p. 184.

avoir été victimes d'une violation des droits de l'homme imputable à la MINUK⁴¹⁷. Le règlement instituant le comité prévoyait que celui-ci se référerait pour dire le droit aux grands instruments relatifs aux droits de l'homme⁴¹⁸. Ce mécanisme de contrôle souffrait malheureusement d'une faiblesse considérable; il ne pouvait rendre que des avis, ses décisions n'étant qu'une base non contraignante à laquelle le Représentant spécial du Secrétaire Général pouvait ou non, à sa discrétion, décider de donner suite⁴¹⁹. Le comité consultatif fut en outre critiqué pour son manque d'indépendance malgré les recommandations faites par la Commission de Venise et le Conseil de L'Europe à cet égard⁴²⁰.

La liste des mécanismes de contrôle mis en place par l'ONU au cours de ses administrations de territoires ne s'arrête pas là. D'autres comités aux compétences variables furent créés, fonctionnant de façon plus ou moins satisfaisante⁴²¹. Cependant, en fin de compte, aucun des moyens mis en œuvre ne parvint à répondre adéquatement au besoin d'instaurer un réel contrôle du pouvoir de l'ONU lorsqu'elle agit en tant qu'organe d'administration de territoires et d'offrir aux individus soumis à l'administration un moyen de faire valoir efficacement leurs droits à l'égard de celle-ci en justice. Là où le simple contrôle interne de l'organe d'administration de territoires par l'organe principal l'ayant institué pouvait suffire pour des interventions dans lesquelles les pouvoirs confiés à l'ONU étaient limités, il paraît clair aujourd'hui, au vu des missions d'administration au Kosovo et au Timor oriental, que des contrôles amplement plus importants sont nécessaires pour garantir la légalité des actes posés par l'ONU dans l'exercice direct et exclusif de pouvoirs gouvernementaux sur les individus soumis à son administration territoriale⁴²².

Au regard de ce qui a été exposé en matière d'attribution des actes commis par les agents de l'administration territoriale à l'ONU, de l'application des privilèges et immunités de l'organisation à l'administration de territoires et enfin de la responsabilité de cette dernière, il apparaît indubitablement que les règles telles qu'elles sont formulées pour le moment ne s'adaptent qu'imparfaitement à la singularité qu'est l'administration de territoires. Si l'attribution des actes des agents de l'organe d'administration de territoires à l'ONU ne souffre que d'imperfections vénielles relatives, entre autres, au champ couvert par la notion de *contrôle effectif* auquel fait référence l'article 5 des projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, les règles en matière d'immunités de l'ONU causent de graves préoccupations en matière de contrôle extérieur de l'activité de l'administration territoriale et d'accès effectif à un juge pour les individus sur qui elle exerce son autorité. Sous le couvert de l'immunité de juridiction qui lui est

⁴¹⁷ U.N. Doc. UNMIK/REG/2006/12, 23 mars 2006, Section 1, §2.

⁴¹⁸ U.N. Doc. UNMIK/REG/2006/12, 23 mars 2006, Section 1, §2, a) à h).

⁴¹⁹ U.N. Doc. UNMIK/REG/2006/12, 23 mars 2006, Section 17, §3.

⁴²⁰ Commission européenne pour la démocratie par le droit, «Les droits de l'homme au Kosovo: éventuelle création de mécanismes de contrôle», *CDL-AD*, 2004, Conseil de l'Europe, résolution 1417, 25 janvier 2005 et C. STAHN, *op. cit.*, p. 628.

⁴²¹ voy. par exemple le Human Rights Oversight Committee for Kosovo ou le Kosovo Media Appeals Board.

⁴²² C. STAHN, *op. cit.*, p. 628.

consacrée en vertu de l'article 105 de la Charte et de la Convention de 1946, l'ONU peut ainsi exercer les pleins pouvoirs de l'autorité gouvernementale à laquelle elle se substitue sans devoir rendre de compte à qui que ce soit. Une telle irresponsabilité institutionnelle n'est certainement pas contrebalancée par des mécanismes de contrôles tels l'*Ombudsperson* ou le comité consultatif indépendant, qui, à y regarder de plus près, n'ont aucun poids. Le système, tel qu'il est, n'a pas été conçu pour réguler une situation comme l'administration de territoires. Il est boiteux et doit être repensé. Cette réflexion pourrait avoir lieu sur base, pourquoi pas, de la théorie de la *dualité fonctionnelle* qui a refait surface en doctrine au début des années 2000.

CHAPITRE IV : LE STATUT DU TERRITOIRE SOUS ADMINISTRATION

La dernière question qui sera abordée dans ce travail à propos de la mise en œuvre par les Nations Unies d'une administration de territoires concerne le statut, non plus de l'organe d'administration dont il fut sujet dans le chapitre précédent, mais bien, cette fois, du territoire soumis à cette administration. L'établissement d'une administration internationale peut affecter dans certains cas le statut du territoire sur lequel elle se déploie. Il convient donc, dans l'étude de l'administration territoriale, de s'intéresser à son impact sur la personnalité juridique du territoire qu'elle administre temporairement.

Il ressort de la définition de l'administration internationale de territoires (voy. *supra* p. 4) que le mandat qu'exercent les Nations Unies dans ce cadre se limite à l'exercice de certains pouvoirs de gouvernement (voire la totalité de ceux-ci) sur le territoire mais ne lui octroie aucun titre ou droit de propriété sur celui-ci⁴²³. La souveraineté du territoire soumis à l'administration reste donc intacte⁴²⁴. La question de la personnalité juridique internationale d'un territoire ne semble, dès lors, pas poser de problème en ce qui concerne les administrations menées par l'ONU sur le territoire entier d'un Etat. Le transfert des compétences d'administrations à l'organe créé par l'ONU n'entraîne pas, *ipso facto*, la création d'une nouvelle personnalité juridique car l'Etat conserve son titre de souveraineté sur le territoire. Le territoire conserve la personnalité internationale dont il jouissait au préalable⁴²⁵. La question est autrement plus complexe lorsqu'il s'agit d'administrations internationales portant sur une partie du territoire d'un Etat. La fraction de territoire soumise à l'administration peut, sur base d'un aspect fonctionnel, se voir reconnaître une personnalité juridique distincte de l'Etat auquel elle appartient⁴²⁶. Cette théorie doctrinale, qui rappelle le statut juridique dont bénéficiaient les territoires sous mandat ou régime international de tutelle⁴²⁷, trouve sa source dans le raisonnement adopté par la Cour internationale de Justice à propos de la personnalité juridique des organisations internationales⁴²⁸.

La personnalité juridique et la capacité qui lui est couplée d'être titulaire de droits et d'obligations au niveau international ainsi reconnues à une fraction de territoire sont issues de différentes sources de droit. On peut dès lors classer les fractions de territoire jouissant d'une personnalité internationale en fonction de la source de laquelle cette qualité juridique est dérivée. Ces sources sont : les traités (Section 1) et les actes de l'ONU (Section 2)⁴²⁹.

⁴²³ M. FORSTER, *op. cit.*, p. 130.

⁴²⁴ B. KNOLL, *op. cit.*, p. 111.

⁴²⁵ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 85.

⁴²⁶ I. PREZAS, *op. cit.*, p. 355.

⁴²⁷ C. STAHN, *op. cit.*, p. 554.

⁴²⁸ C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949.

⁴²⁹ C. STAHN, *op. cit.*, p. 554.

SECTION 1: PERSONNALITÉ JURIDIQUE ISSUE D'UN TRAITÉ

La personnalité juridique internationale d'un territoire sous administration peut être simplement créée par un accord entre parties. Cette création doit toutefois être accompagnée d'une capacité juridique suffisamment large et indépendante pour exercer les compétences généralement reconnues à un Etat⁴³⁰. Les exemples de la ville libre de Dantzig et du territoire libre de Trieste, dont il a été question dans la première partie de ce travail (voy. *supra* pp. 14 et 16), reflètent bien cette première catégorie. Ils ont été constitués par un traité (Traité de Versailles de 1919 et Traité de paix avec l'Italie de 1947) et disposent d'attributs d'un Etat indépendant dont notamment le pouvoir de contracter des obligations au niveau international⁴³¹.

SECTION 2 : PERSONNALITÉ JURIDIQUE ISSUE D'UN ACTE DES NATIONS UNIES

Le statut international d'un territoire soumis à une administration par l'organisation des Nations Unies peut également être le fruit d'un acte émis par cette dernière. Il convient dans ce cas de distinguer deux hypothèses: la reconnaissance est soit directement fondée sur l'acte instituant l'entité territoriale, soit dérivée du mandat accordé à l'organe d'administration du territoire.

Le statut de la ville internationale de Jérusalem (voy. *supra* p. 17) illustre la première hypothèse. Non seulement le nom du territoire mais également sa définition comme *corpus separatum* et les compétences qui lui sont confiées traduisent incontestablement la volonté du Conseil de tutelle (mandaté par l'Assemblée Générale) d'accorder explicitement la personnalité juridique internationale au territoire de Jérusalem⁴³².

La seconde hypothèse, basée sur la théorie de la personnalité fonctionnelle, dont il a été question dans l'introduction de ce chapitre (voy. *supra* p. 65), ne fait pas l'unanimité en doctrine⁴³³. En vertu de cette théorie, la personnalité internationale peut être reconnue à un territoire, malgré l'absence d'octroi explicite de celle-ci, si elle lui est nécessaire pour exercer les compétences qui lui sont confiées, dont notamment celle d'établir des relations avec d'autres sujets de droit international⁴³⁴. Dans le cas des administrations territoriales, cette nécessité peut être inférée, soit des tâches confiées explicitement par le mandat de l'ONU, comme c'est le cas en Namibie⁴³⁵ (voy. *supra* p. 20), soit des pouvoirs implicites nécessaires à

⁴³⁰ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 86.

⁴³¹ C.P.J.I., *La ville libre de Dantzig et l'organisation internationale du travail*, Avis consultatif du 26 août 1930, R. WILDE, *op. cit.*, p. 214 et I. PREZAS, *op. cit.*, p. 356.

⁴³² H. KINDERLEN, *op. cit.*, p. 23.

⁴³³ B. KNOLL, *op. cit.*, p. 130 et E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 87.

⁴³⁴ I. PREZAS, *op. cit.*, p. 355 et C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949.

⁴³⁵ U.N. Doc. A/RES/2248 (S-V), 19 mai 1967 et U.N. Doc. A/RES/32/9, 11 novembre 1977.

l'administration pour remplir son mandat, comme c'est le cas au Kosovo et au Timor oriental (voy. *supra* p. 23-27)⁴³⁶.

Dans le cas du Timor oriental, la nécessité pour l'ATNUTO d'exercer des fonctions de représentation au niveau international se déduit⁴³⁷ de la résolution 1272 qui autorise l'organe d'administration «à prendre toutes les mesures nécessaires pour s'acquitter de son mandat»⁴³⁸ ainsi que du rapport du secrétaire général qui reconnaît la nécessité de passer des accords internationaux avec des Etats et des organisations internationales afin de permettre à l'ATNUTO de s'acquitter de ses fonctions⁴³⁹.

En ce qui concerne le Kosovo, Forster fait remarquer que la résolution 1244 est ambiguë⁴⁴⁰ car, d'un côté elle fait explicitement référence à la souveraineté de la République fédérale de Yougoslavie sur le territoire du Kosovo⁴⁴¹ mais, d'un autre côté, elle confie la tâche au Secrétaire Général de créer la MINUK au Kosovo «afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle»⁴⁴². Zimmerman et Stahn soutiennent que cet objectif d'autonomie substantielle lorsqu'il est lu avec la mission «[d']exercer les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire»⁴⁴³ requiert implicitement que la MINUK puisse représenter le territoire sur la scène internationale, impliquant en conséquence que le territoire jouit de la personnalité juridique internationale⁴⁴⁴. A l'appui de cette argumentation, est invoquée la pratique de la MINUK qui a conclu, au nom et pour le compte des institutions gouvernementales provisoires autonomes du Kosovo, des traités internationaux avec, *inter alia*, l'Albanie, la Macédoine et la Banque européenne d'investissement⁴⁴⁵. De Brabandere relève toutefois que la conclusion tirée par les deux auteurs susmentionnés est un peu hâtive dans la mesure où, bien qu'il soit reconnu au territoire kosovare la capacité de conclure des traités internationaux, cette capacité n'est pas suffisante pour en déduire *ipso facto* que le Kosovo jouit de la personnalité internationale. En effet, il existe d'autres situations, comme celles d'Etats fédéraux, où la capacité d'une entité territoriale à entrer en relations avec d'autres Etats ne signifie pas pour autant que celle-ci jouit d'une personnalité distincte de la fédération à laquelle elle appartient⁴⁴⁶.

⁴³⁶ C. STAHN, *op. cit.*, p. 557.

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 558.

⁴³⁸ U.N. Doc. S/1999/1272, 25 octobre 1999, §4.

⁴³⁹ U.N. Doc. S/1999/1024, 4 octobre 1999, §35.

⁴⁴⁰ M. FORSTER, *op. cit.*, p. 131.

⁴⁴¹ U.N. Doc. S/RES/1244, 10 juin 1999, préambule.

⁴⁴² U.N. Doc. S/RES/1244, 10 juin 1999, §10.

⁴⁴³ U.N. Doc. S/RES/1244, 10 juin 1999, §11, b).

⁴⁴⁴ A. ZIMMERMAN et C. STAHN, «Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereignty State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo», *Nordic Journal of International Law*, 2001, p. 449 cité dans E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 87.

⁴⁴⁵ C. STAHN, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, p. 560.

⁴⁴⁶ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 87.

On peut conclure les développements de ce chapitre par le fait que malgré les disparités apparentes entre les modèles d'administration de territoires menés par les Nations Unies au fil du temps, les territoires soumis à son administration ont en commun d'avoir, par le biais d'un accord exprès ou comme conséquence du mandat délivré par l'ONU, joui de la personnalité juridique internationale. Cela s'explique, dans le cas de l'administration du territoire entier d'un Etat, par le fait que cette administration n'affecte en rien la souveraineté territoriale de l'Etat dont elle exerce temporairement les compétences. Dans l'hypothèse de l'administration d'une partie d'un territoire, l'organe d'administration n'exerce pas non plus de souveraineté sur le territoire, laissant ce pouvoir à l'Etat auquel appartient formellement ledit territoire. On constate néanmoins qu'une certaine personnalité internationale, distincte de celle de l'Etat auquel appartient le territoire, est nécessaire à l'organe d'administration pour mener à bien la mission qui lui est confiée par l'ONU. Etant donné que l'organe d'administration provisoire agit pour le compte du territoire qu'il administre, la personnalité qui lui est reconnue dans l'achèvement de sa mission vaut également pour ce territoire. On constate donc que par son action, qu'elle veut neutre et en respect du principe d'intégrité territoriale consacré à l'article 2§1 et §4 de sa Charte, l'organisation des Nations Unies affecte le statut des territoires qu'elle administre, octroyant, aux territoires qui n'en jouissaient pas encore, la personnalité juridique internationale, facilitant de la sorte indéniablement leur processus de prise d'indépendance.

CONCLUSION

Le concept d'administration internationale menée sous l'égide des Nations Unies n'a pas manqué de faire couler de l'encre en doctrine. Faute d'assise juridique précise, ces types de «*mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix*» se sont développés au cours des expériences de l'ONU selon une logique d'essai-erreur dont il est difficile de dresser les contours. La diversité des acceptations du terme «administration territoriale internationale» illustre le flou qui entoure cette pratique. Qu'est-ce concrètement? Quel est son but? Quels en sont ses fondements? Quelles sont ses limites? Quel est son statut en droit international? Tant de questions auxquelles ce travail s'est donné l'objectif de répondre.

Ayant opté pour la définition donnée par Stahn dans son étude approfondie sur le phénomène d'administration de territoires, ce travail a identifié l'administration territoriale sous l'égide des Nations Unies comme la technique par laquelle l'ONU exerce temporairement les compétences de l'autorité dirigeante sur un territoire placé sous sa supervision pour le bien du peuple qui l'habite. Les objectifs de ce système le distinguent, avec une intensité variable, des concepts du protectorat, du mandat ou de tutelle et de l'occupation.

Une fois les bases théoriques établies, ce travail s'est employé à analyser l'historique des expériences des Nations Unies dans le domaine de l'administration de territoires afin d'en appréhender une compréhension pratique et de faire ressortir à partir d'exemples concrets les éléments discutés dans la seconde partie du travail. La perspective historique démontre que, consciente de l'importance de la stabilité institutionnelle des Etats dans l'établissement de la paix durable, l'ONU a très tôt suivi les premiers pas menés par la Société des Nations en matière d'administration internationale d'un territoire. Motivée par la conviction qu'une action militaire doit être accompagnée d'un soutien civil permettant au pays en crise de se construire ou se reconstruire sur de bases solides de démocratie et de respect des droits de l'homme, l'ONU s'est donné pour mission, avec ou sans l'accord de l'Etat concerné, de remédier au dysfonctionnement de l'appareil gouvernemental de cet Etat, ou à l'absence de celui-ci, en exerçant temporairement une partie ou l'entièreté de ces compétences. Les débuts maladroits de ce type d'intervention n'ont été soldés que par des résultats mitigés. N'abandonnant toutefois pas son objectif, l'ONU entama dans les années nonante une nouvelle vague de missions d'administration d'une envergure nettement plus ambitieuse. La MINUK au Kosovo et l'ATNUTO au Timor oriental en sont les meilleurs exemples. Le mandat sans précédent accordé à ces organes d'administration comprend l'ensemble des compétences législatives, exécutives et judiciaires normalement réservées à un Etat. Cette forme d'intervention, jusqu'alors inconnue, suscite un certains

nombre de questions juridiques auxquelles la doctrine a tenté d'apporter des réponses plus ou moins convaincantes.

La seconde partie de ce travail s'est penché plus particulièrement sur certaines de ces questions suscitées par la création de missions d'administration territoriale sous l'égide de l'ONU.

La première, et sans doute la plus cruciale, concerne les fondements juridiques d'une telle immixtion dans les pouvoirs de l'Etat dont le territoire est soumis à l'administration. En l'absence d'habilitation explicite dans la Charte des Nations Unies, la pratique de l'organisation internationale fut autrefois contestée par Kelsen qui y voyait une utilisation inappropriée des compétences confiée à l'ONU dans le cadre du Chapitre XII de la Charte à propos du régime international de tutelle. Cette théorie doit toutefois être rejetée car les éléments sur lesquels elle se fonde ne sont pas valables. Comme il est avancé par la doctrine majoritaire, la pratique des Nations Unies peut trouver son assise juridique dans certaines dispositions du Chapitre VI et VII et dans la théorie des pouvoirs implicites de l'ONU reconnue par la Cour internationale de Justice.

La légalité du système d'administration territoriale ayant été démontrée, une question connexe survient: celle des limites du pouvoir de l'organe d'administration ainsi institué. Ceux-ci trouvent leur source, bien entendu, dans la Charte des Nations Unies mais pas uniquement. Les droits de l'homme et le droit de l'occupation peuvent, dans des proportions différentes et avec un soutien doctrinal plus ou moins grand, être appliqués à l'administration territoriale. Cette application ne va néanmoins pas de soi car, en raison de sa qualité d'organe subsidiaire de l'ONU, l'organe d'administration territoriale ne peut être partie aux principaux traités régissant les droits de l'homme et le droit de l'occupation. Il faut en conséquence faire appel au droit international coutumier et à la théorie de la succession fonctionnelle pour justifier l'application des obligations que ces textes contiennent à l'organe d'administration territoriale créé par l'ONU.

Après avoir défini les fondements et les limites de l'administration territoriale, c'est tout naturellement que la question du statut de l'organe d'administration s'est posée. Les règles en matière d'attribution des actes commis par les agents de l'administration territoriale à l'ONU ne semblent pas poser de problème. En revanche, les règles concernant l'application des privilèges et immunités dont jouit l'organisation à l'administration de territoires conduisent à un résultat préoccupant. En effet, l'immunité octroyée à l'organe d'administration territoriale fait obstacle à tout moyen pour les particuliers sous son autorité de faire valoir en justice les droits qu'ils ont contre lui. Ceci est d'autant plus inquiétant que l'on observe qu'il n'existe aucun vrai mécanisme de contrôle externe de l'activité de l'organe d'administration. Il est clair, à l'étude de l'institution de l'*Ombudsperson* et du comité consultatif indépendant, que ceux-ci ne disposent pas des compétences ni de la marge de manœuvre suffisantes pour pouvoir opérer comme de réels contre-pouvoirs de l'organe d'administration.

Enfin, ce travail se conclut sur le pendant logique de la question précédente: la question du statut du territoire soumis à l'administration internationale. Bien que l'administration de territoires n'affecte, en règle, pas la souveraineté de l'Etat auquel appartient le territoire sur lequel elle se déploie, on constate en pratique que par son action l'ONU octroie indirectement la personnalité juridique internationale aux territoires qu'elle administre, facilitant en conséquence l'éventuelle prise d'indépendance de ces territoires.

Le bilan de l'analyse des aspects juridiques qui ont trait au concept d'administration territoriale sous l'égide des Nations Unies est clair: cette pratique, certes motivée par un objectif de promotion de la paix durable, s'est développée en dehors de tout cadre législatif suffisamment adapté pour réguler ce type d'intervention post-confliktuelle. L'ONU est parvenue jusqu'à aujourd'hui à justifier ses missions d'administration sur base de constructions juridiques à tout le moins contestables. On constate, en effet, que les règles qui sont appelées à régir la matière s'adaptent mal à cette nouvelle réalité, laissant de larges zones d'insécurité juridique dont les premières victimes sont les populations soumises à ce genre d'administration. L'ONU elle-même est consciente des faiblesses du système qu'elle a créé. La preuve en est qu'elle reconnaît les limites dont avait fait preuve les ambitieuses missions d'administration dirigées au Kosovo et au Timor oriental, et décide de revenir sur ses pas en adoptant une approche beaucoup plus restreinte en Afghanistan et en Iraq au début des années 2000.

L'administration territoriale est une opération complexe dans un contexte particulièrement difficile, il convient en conséquence de l'entourer des garanties juridiques qu'elle nécessite. Le besoin d'un nouveau cadre législatif se fait de plus en plus fort. De Brabandere propose, à titre de conclusion, de s'interroger sur l'opportunité de créer un «*ius post bellum*»⁴⁴⁷ qui viendrait régir cette matière de façon exhaustive.

Il est important, ceci dit, de relever que malgré les critiques que l'on peut adresser *de jure* à l'administration territoriale, son effectivité comme outil de maintien de la paix a en partie fait ses preuves. Si certaines missions n'ont pas été de francs succès, il faut rappeler, comme l'indique Kofi Annan dans l'extrait introductif de ce travail, que les Nations Unies se sont bien souvent parfaitement acquittées de leur mandat.

⁴⁴⁷ E. DE BRABANDERE, *op. cit.*, p. 289.

ANNEXES

1. LISTE DES ACRONYMES

APRONUC	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge
ATNUSO	Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Sem occidental
ATNUTO	Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CPJI	Cour permanente de Justice internationale
EULEX	Mission de l'Union européenne sur l'Etat de droit au Kosovo
GANUPT	Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de
HCR	Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
KFOR	Kosovo Force (force armée multinationale mise en œuvre par l'OTAN au Kosovo)
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
MANUI	Mission d'assistance des Nations Unies en Iraq
MANUTO	Mission d'appui des Nations Unies en Timor oriental
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo
MINUL	Mission des Nations Unies au Libéria
MONUC	Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
ONUSOM	Opération des Nations Unies en Somalie
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
RFY	République fédérale socialiste de Yougoslavie
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général
SD N	Société des Nations
TPIR	Tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
TPIY	Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex Yougoslavie

2. CARTES GÉOGRAPHIQUES

2.1. Le territoire du bassin de la Sarre



2.2. La ville libre de Dantzig et le territoire de Memel



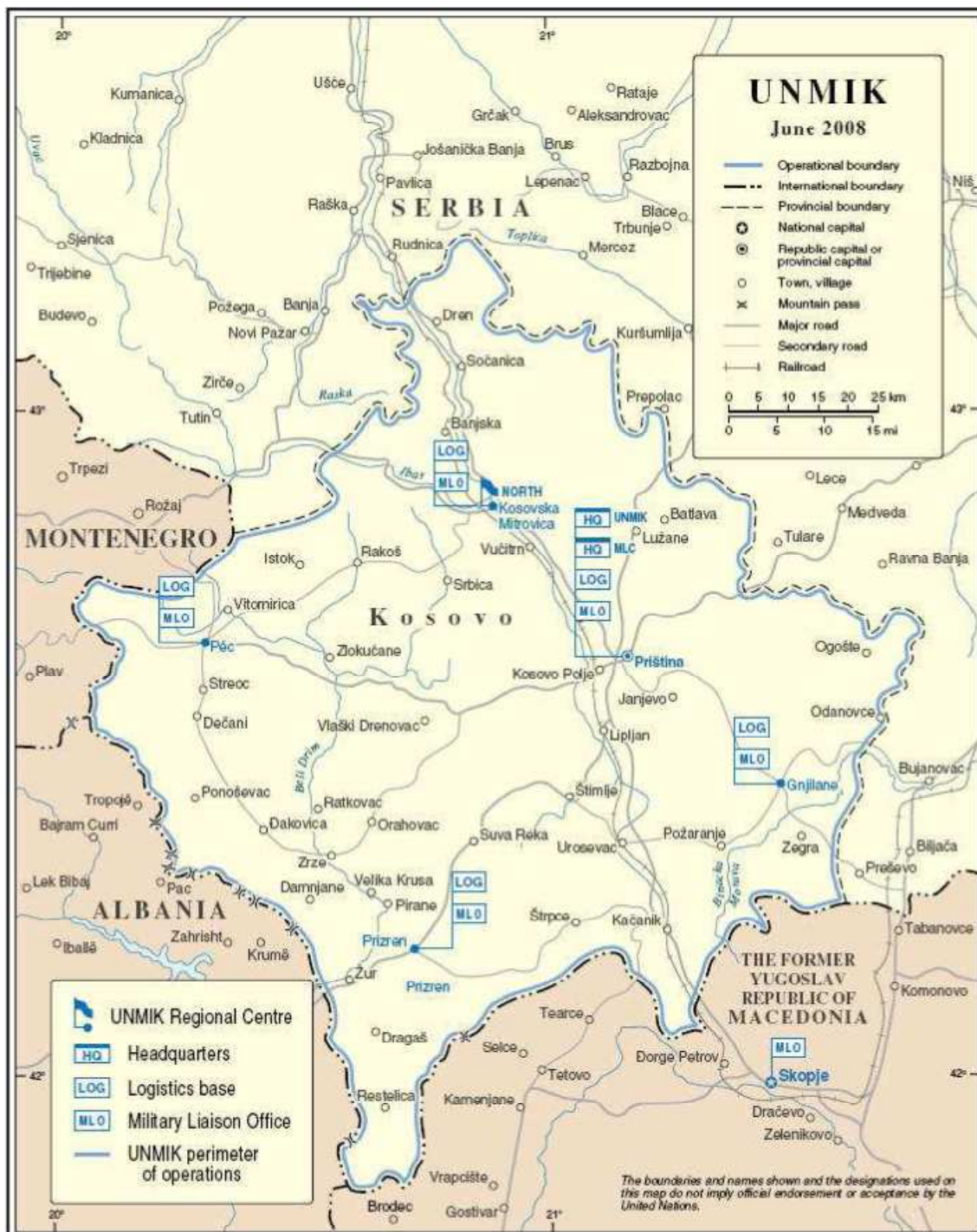
2.3 La Slavonie orientale, la Baranja et le Sem occidental



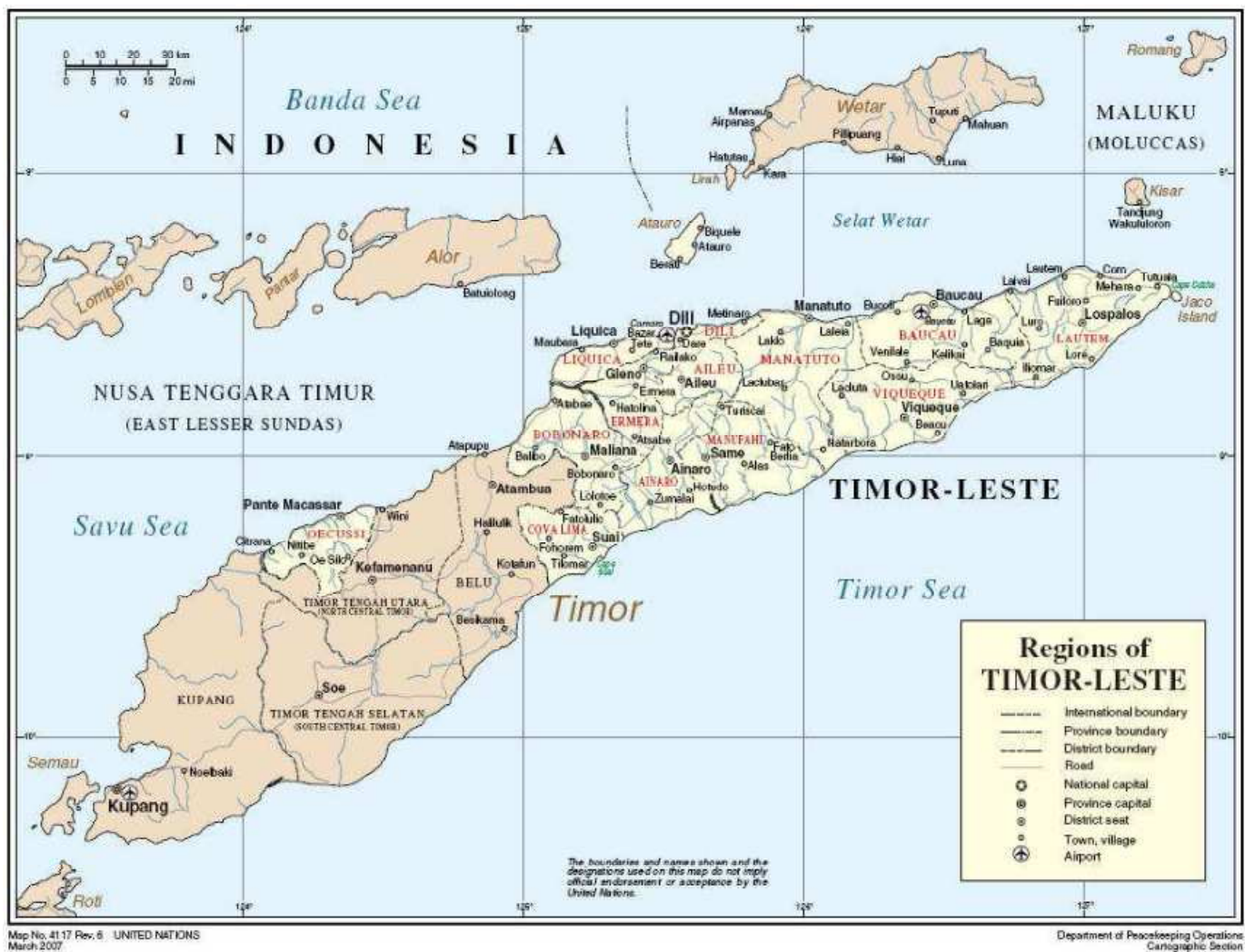
- - Slavonie orientale, Baranja et Syrmie occidentale: Oblast autonome serbe (1991), partie de la République serbe de Krajina (1991-1995), entité autonome (1995-1996), territoire sous administration des Nations unies (1996-1998).

Note: les frontières présentées dans cette carte sont à partir de 1994.

2.4 Le Kosovo



2.5 Le Timor oriental



BIBLIOGRAPHIE

LÉGISLATION

DOCUMENTS INTERNATIONAUX

Convention de la Haye (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe: Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, 18 octobre 1907.

Traité de Versailles, 28 juin 1919.

Convention relative au Territoire de Memel, 8 mai 1924.

Charte des Nations Unies du 26 juin 1945.

Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946.

Traité de Paix avec l'Italie, 10 février 1947.

Convention de Genève (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949.

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966.

Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966.

Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969.

DOCUMENTS DES NATIONS UNIES

U.N. A/RES/56/83, 12 décembre 2001

U.N. Doc. A/53/40, 9 avril 1998.

U.N. Doc. A/59/10, 6 août 2004.

U.N. Doc. A/RES/1514(XV), 14 décembre 1960;

U.N. Doc. A/RES/181 (II), 29 novembre 1947.

U.N. Doc. A/RES/2248 (S-V), 19 mai 1967

U.N. Doc. A/RES/2248 (S-V), 19 mai 1967.

U.N. Doc. A/RES/2372 (XXII), 12 juin 1968.

U.N. Doc. A/RES/2625 (XXV), 24 octobre 1970.

U.N. Doc. A/RES/32/9, 11 novembre 1977.

U.N. Doc. A/RES/377(V)AA, 3 novembre 1950.

U.N. Doc. S/1999/1024, 4 octobre 1999.

U.N. Doc. S/1999/1272, 25 octobre 1999.

U.N. Doc. S/1999/513, 5 mai 1999.

U.N. Doc. S/1999/648, 7 juin 1999.

U.N. Doc. S/1999/672, 12 juin 1999.

U.N. Doc. S/2002/278, 18 mars 2002.

U.N. Doc. S/RES/1037, 15 janvier 1996.

U.N. Doc. S/RES/1244, 10 juin 1999.

U.N. Doc. S/RES/1272, 25 octobre 1999.

U.N. Doc. S/RES/1401, 28 mars 2002.

U.N. Doc. S/RES/143, 14 juillet 1960.

U.N. Doc. S/RES/1483, 22 mai 2003.

U.N. Doc. S/RES/1500, 14 août 2003.

U.N. Doc. S/RES/1509, 19 septembre 2003.

U.N. Doc. S/RES/1565, 1^{er} octobre 2004.

U.N. Doc. S/RES/16, 10 janvier 1947.

U.N. Doc. S/RES/1633, 21 octobre 2005.

U.N. Doc. S/RES/431, 27 juillet 1978.

U.N. Doc. S/RES/435, 29 septembre 1978.

U.N. Doc. S/RES/751, 24 avril 1992.

U.N. Doc. S/RES/814, 26 mars 1993.

U.N. Doc. SG/SM/8720, 20 mai 2003.

U.N. Doc. ST/SGB/1999/13, 6 août 1999.

U.N. Doc. UNMIK/REG/2000/38, 30 juin 2000.

U.N. Doc. UNMIK/REG/2000/47, 18 août 2000.

U.N. Doc. UNMIK/REG/2006/12, 23 mars 2006.

U.N. Doc. UNTAET/REG/2000/17, 10 mai 2000.

U.N. Doc. UNTAET/REG/2000/19, 30 juin 2000.

JURISPRUDENCE

INTERNATIONALE

C.P.I.J., *Service Postal Polonais à Dantzig*, Avis consultatif du 16 mai 1925.

C.P.J.I., *Affaire du vapeur Wimbledon (Angleterre e.a. c. Allemagne)*, Arrêt du 17 août 1923.

C.P.J.I., *Certaines questions touchant les colons d'origine allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne*, Avis consultatif du 10 septembre 1923.

C.P.J.I., *La ville libre de Dantzig et l'organisation internationale du travail*, Avis consultatif du 26 août 1930.

C.I.J., *Affaire relative au Timor oriental (Portugal c. Australie)*, Arrêt du 30 juin 1995.

C.I.J., *Certaines dépenses des Nations Unies*, Avis consultatif du 20 juillet 1962.

C.I.J., *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité*, Avis consultatif du 21 juin 1971.

C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949.

T.P.I.Y., *Le procureur c. Dusko Tadic*, aff. n° IT-94-1, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995.

EUROPÉENNE

C.E.D.H., *Beer et Regan c. Allemagne*, No 28934/95, 18 février 1999.

C.E.D.H., *Behrami et Behrami c. France*, No. 71412/01, 2 mai 2007.

C.E.D.H., *Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, No. 78166/01, 2 mai 2007.

C.E.D.H., *Waite et Kennedy c. Allemagne*, No 26083/94, 18 février 1999.

NATIONALE

Cour constitutionnelle de Bosnie et Herzégovine, décision U9/00, 3 novembre 2000.

Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo, *affaire Termosistem*, décision du 9 juin 2004.

Tribunal d'instance de Pristina, *affaire Bota Sot*, décision du 16 juillet 2004.

DOCTRINE

AKWEENDA S., *International Law and the Protection of Namibia's Territorial Integrity*, La Haye, Kluwer Law International, 1997, pp. 373.

D'ASPREMONT J., *Les administrations internationales de territoires et la création internationale d'Etats démocratiques*, disponible sur le site www.esil.sedi.eu/fichiers/en/DASPREMONT_955.pdf.

BAIN W., *Between anarchy and society: trusteeship and the obligations of power*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 216.

BELLAMY A. ET WILLIAMS P., *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2004, pp. 447.

BÖTTCHER H. V., *Die Freie Stadt Danzig : Wege und Umwege in die europäische Zukunft – Historischer Rückblick, staats- und völkerrechtliche Fragen*, Bonn, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, 1995, pp. 464.

BOWDEN B., CHARLESWORTH H. et FARRALL J., *The Role of International Law in Rebuilding Societies after Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 330.

CATHOLIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL RELATIONS and INTERNATIONAL PLATFORM OF JURISTS FOR EAST TIMOR, *International law and the question of East Timor*, London, CIIR, 1995, pp. 341.

CERONE J., *Reasonable measures in unreasonable circumstances : A legal accountability framework for human rights violations in post-conflict territories under UN administration*, 2002, disponible sur le site <http://ssrn.com/abstract=1647204>.

CHESTERMAN S., *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 296.

CHOPRA J., *Peace-Maintenance : the Evolution of International Political Authority*, London, Routledge, 1999, pp. 261.

CISMAS I., «Secession in Theory and Practice : the Case of Kosovo and Beyond», *GoJIL*, 2010, Vol. 2, pp. 531-587.

DAUDET Y., «L'exercice de compétences territoriales par les Nations Unies», *Comité juridique interaméricain*, Rio de Janeiro, 2007, pp. 46.

DE BRABANDERE E., *Post-conflict Administrations in International Law: International Territorial Administration, Transitional Authority and Foreign Occupation in Theory and Practice*, Leiden, Nijhoff, 2009, pp. 332.

DE WET E., «The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Bases and Implications for National Law», *Max Planck United Nations Yearbook*, 2004, Vol. 8, pp. 291-340.

DECAUX E., «Les Caractéristiques de l'Administration Internationale dans les Zones de Crise», *R.I.D.C.*, 2006, Vol. 2, pp. 523- 551.

FORSTER M., *Nation Building durch die internationale Gemeinschaft : Eine völkerrechtliche Analyse der Verwaltungsmissionen der Vereinten Nationen im Kosovo und in Ost-Timor*, Göttingen, Cuvillier, 2005, pp. 278.

HELMAN G. et RATNER S., «Saving Failed States», *Foreign Policy*, 1992, Vol. 89, pp. 3-20.

- HOWARD L., *State-building through neotrusteeship – Kosovo and East Timor in comparative perspective*, Helsinki, UNU World Institute for Development Economics Research, 2013, pp. 28.
- IRMSCHER T., «The Legal Framework for the Activities of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: The Charter, Human Rights, and the Law of Occupation», *German Yearbook of International Law*, 2001, Vol. 44, pp. 353-395.
- JACOBS R., *Mandat und Treuhand im Völkerrecht*, Göttingen, Universitätsverlag Göttingen, 2004, pp. 316.
- KIDERLEN H. F., *Von Triest nach Osttimor : Der völkerrechtliche Rahmen für die Verwaltung von Krisengebieten durch die Vereinten Nationen*, Berlin, Springer, 2008, pp. 526.
- KNOLL B., *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 519.
- KNUDSEN T. et LAUSTSEN C., *Kosovo between war and peace: nationalism, peacebuilding and international trusteeship*, Londres, Routledge, 2006, pp. 198.
- KOHEN M., «L'emploi de la force et la crise du Kosovo: vers un nouveau désordre juridique international», *R.B.D.I.*, 1999, pp. 122-148.
- KONDOCH B., «Human Rights Law and UN Peace Operations in Post-conflict Situations», in WHITE N. et KLAASEN D. (éd.), *The UN, Human Rights and Post-conflict Situations*, Manchester, Manchester University Press, pp. 19-41.
- MacShane D., *Why Kosovo still matters*, Londres, Haus Publishing, 2011, pp. 136.
- MOLE N., «Who Guards the Guards – the Rule of Law in Kosovo», *E.H.R.L.R.*, 2001, pp. 280-299.
- ÖCAL M. et CELENK A., «Making a New State in the Balkans: Kosovo», *Insight Turkey*, 2010, Vol. 12, pp. 167-183.
- PALCHETTI P., «Les Autorités Provisoires de Gouvernement (PISG) du Kosovo, EULEX et UNO : Les Principes d'Attribution à l'Epreuve», *Revue Belge de Droit International* 2013/1, Bruxelles, Editions Bruylant, 2013, pp. 45 - 56.
- PARKER T., *The Ultimate Intervention: Revitalising the UN Trusteeship Council for the 21st Century*, Sandvika (Norvège), Center for European and Asian Studies at Norwegian School of Management, 2003, pp. 55.
- PREZAS I., *L'administration de collectivités territoriales par l'ONU : étude de la substitution de l'organisation internationale à l'Etat dans l'exercice des pouvoirs de gouvernement*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2012, pp. 548.
- RATNER S., «Foreign Occupation and International Territorial Administration : The Challenges of Convergence», *EJIL*, 2005, Vol. 16, pp. 695-719.
- SCHMITT D. et RITTERBERGER V., *Do Transitional Administrations Fail? A Comparative Study of the Kosovo and East Timor Experiences*, Tübingen, Universität Tübingen, 2009, pp. 305.
- SMYREK D. S., *Internationally Administered Territories – International Protectorates ? An Analysis of Sovereignty over Internationally Administered Territories with Special Reference to the Legal Status of Post-War Kosovo*, Berlin, Duncker & Humblot, 2006, pp. 260.
- STAHN C., «International Territorial Administration on the former Yugoslavia : Origins, Developments and Challenges ahead», *ZaöRV*, 2001, Vol. 61, pp. 107-176.

STAHN C., «The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor : A First Analysis», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, Vol. 5, pp. 105-183.

STAHN C., *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 828.

THULLEN G., *Problems of the trusteeship: a study of political behavior in the United Nations*, Genève, Droz, 1964, pp. 217.

TOMUSCHAT C., *Kosovo and the International Community: A legal Assessment*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 354.

VAN WILLIGEN N., «International administration and institutional autonomy in Bosnia and Herzegovina and Kosovo», *East European Politics*, Leiden, Leiden University, 2012, v. 28, pp. 429-451.

VERZIJL J., *International Law in Historical Perspective : International Persons*, Leiden, A. W. Sijthoff, 1969, pp. 608.

VON HÜLSEN P., *Die vereinten Nationen als Gesetzgeber im Kosovo: Rechtmässigkeitsanforderungen an Rechtssetzungsakte der UNMIK am Beispiel der Unternehmensprivatisierung durch die Kosovo Trust Agency*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2007, pp. 229.

WILDE R., «Representing International Territorial Administration : A Critique of Some Approaches», *EJIL*, 2004, Vol. 15, pp. 71-96.

WILDE R., «From Danzig to East Timor and beyond : the role of international territorial administration», *AJIL*, 2001, Vol. 95, p. 585.

WILDE R., *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 607.

WODARZ K., «Gewaltverbot, Menschenrechtsschutz und Selbstbestimmungsrecht im Kosovo-Konflikt», *Schriften zum Staats- und Völkerrecht*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2002, pp. 253.

WOLFRUM R., «International Administration in Post-Conflict Situations by the United Nations and Other International Actors», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 9, 2005, pp. 649-696.

YANNIS A., «Kosovo Under International Administration», *Survival*, 2001, Vol. 43, pp. 31-48.

ZEH J., *Das Übergangsrecht : Zur Rechtsetzungstätigkeit von Übergangsverwaltungen am Beispiel von UNMIK im Kosovo und dem OHR in Bosnien-Herzegowina*, Baden-Baden, Nomos, 2011, pp. 236.

ZYGOJANNIS P. A., *Die Staatengemeinschaft und das Kosovo : Humanitäre Intervention und internationale übergangsverwaltung unter Berücksichtigung einer Verpflichtung des Intervenienten zur Nachsorge*, Berlin, Duncker & Humblot, 2003, pp. 279.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Partie 1 : Concept d'«administration territoriale internationale»	3
Chapitre I : Définition du principe d'administration territoriale internationale	3
Section 1 : Choix d'une définition et distinctions	3
A. Choix d'une définition de l'administration territoriale	4
B. Distinction par rapport à d'autres formes de contrôle territorial international	5
§1 – Le protectorat	5
§2 – Le mandat et le régime international de tutelle.....	6
§3 – Le territoire internationalisé.....	7
§4 – L'occupation	7
Section 2 : Les objectifs de l'administration territoriale	8
A. Le rétablissement de la paix	9
B. La stabilisation d'une situation interne	9
C. La préparation d'une situation nouvelle.....	9
 Chapitre II: Perspective historique des différentes formes d'administration internationale de territoires	 11
Section 1 : Administrations internationales d'une ville ou d'une fraction de territoires	12
A. Expériences de la Société des Nations	13
§1 – Le territoire du bassin de la Sarre	13
§2 – La ville libre de Dantzig.....	14
§3 – Le territoire de Memel	15
B. Projets d'administration territoriale sous l'Organisation des Nations Unies.....	15
§1 – Le territoire libre de Trieste	16
§2 – La ville internationale de Jérusalem.....	17
Section 2 : Evolution des administrations territoriales par les Nations Unies	18

A. Mise en œuvre de co-gouvernance.....	18
§1 – L'opération des Nations unies au Congo (1960-1964).....	19
§2 – Le Conseil des Nations Unies pour la Namibie (1989-1990)	20
§3 – L'autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (1992-1993).....	20
B. Mise en place d'administrations complètes	21
§1 – L'opération des Nations Unies en Somalie (1993-1995)	21
§2 – L'administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Sem occidental (1996-1998)	22
§3 – La mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (1999-aujourd'hui) ...	23
§4 – L'administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (1999-2002)	26
C. Mise en œuvre de missions d'assistance gouvernementale	28
§1 – La mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (2002-aujourd'hui).....	28
§2 – La mission d'assistance des Nations Unies en Iraq (2003-2014)	30

Partie 2 : Questions soulevées par la mise en œuvre de l'administration territoriale par les Nations Unies

Chapitre I : Fondements juridiques de l'administration territoriale par les Nations Unies

Section 1 : Rejet de la théorie de Kelsen.....	32
A. Le principe de souveraineté des Etats	33
B. Le régime internationale de tutelle	34
§1 – Le Chapitre XII de la Charte des Nations Unies.....	34
§2 – La théorie des pouvoirs implicites des Nations Unies	35
Section 2 : Bases légales de l'administration territoriale par les Nations Unies	36
A. L'action du Conseil de Sécurité.....	36
§1 – La création consensuelle d'un organe d'administration de territoires	36
a) Le Chapitre VI de la Charte des Nations Unies	37
b) Le Chapitre VIbis de la Charte des Nations Unies	38
§2 – La création unilatérale d'un organe d'administration de territoires	38

a) L'article 40 de la Charte des Nations Unies	39
b) L'article 41 de la Charte des Nations Unies	39
c) L'article 42 de la Charte des Nations Unies	41
§3 – Le cumul des bases juridiques.....	41
B. L'action de l'Assemblée Générale.....	42
§1 – Les articles 11 et 14 de la Charte des Nations Unies	43
§2 – La théorie des pouvoirs implicites et l'analogie à la résolution «Union pour le maintien de la paix».....	43
Chapitre II : Limites du pouvoir de l'administration Territoriale par les Nations Unies	45
Section 1 : Limites issues de la Charte des Nations Unies	45
A. L'article 76 de la Charte des Nations Unies	45
B. L'article 1§2 de la Charte des Nations Unies	46
C. L'article 2§1 et §4 de la Charte des Nations Unies.....	47
D. L'article 1§3 de la Charte des Nations Unies	47
Section 2 : Limites issues des droits de l'homme	48
A. Le droit international coutumier.....	48
§1 – Le caractère contraignant du droit international coutumier	49
§2 – L'étendue des obligations issues du droit international coutumier	50
B. Le principe de succession fonctionnelle.....	50
Section 3 : Limites issues du droit de l'occupation	52
A. L'applicabilité ratione personae.....	52
B. L'applicabilité ratione materiae	53
Chapitre III : Le statut de l'organe d'administration de territoires	55
Section 1 : L'attribution de certains actes aux Nations Unies	55
Section 2 : Les immunités de l'organe d'administration de territoires	56
Section 3 : Les mécanismes de responsabilité de l'administration de territoires	59

A. Contrôles au niveau international.....	60
B. Contrôles au niveau national	60
C. Contrôles au niveau de l'administration de territoires	61
§1 – L'Ombudsperson	61
§2 – La commission des plaintes	62
§3 – Le comité consultatif.....	62
 Chapitre IV : Le statut du territoire sous administration	65
Section 1: Personnalité juridique issue d'un traité	66
Section 2 : Personnalité juridique issue d'un acte des Nations Unies	66
 Conclusion	69
Annexes.....	
Bibliographie.....	
Table des matières.....	

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

