

**L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES
NATIONS UNIES**

M. YVES DAUDET*

* Professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne). Secrétaire général de l'Académie de droit international de La Haye.

Introduction

L'exercice de compétences territoriales par les Nations Unies, sous la forme d'administration internationale est un concept bien connu en droit international qui, sous sa forme stricte ou sous des formes dérivées ou apparentées, il a fait l'objet d'applications nombreuses dans un passé plus ou moins lointain. Néanmoins, l'évolution récente du concept de souveraineté de l'Etat (i) et l'existence de fréquentes situations de défaillance de l'Etat (ii) s'ajoutant à la croissante internationalisation des situations internes (iii) confèrent à l'exercice de compétences territoriales par les Nations Unies une forte légitimité.

1. Le concept actuel de souveraineté de l'Etat et ses incidences sur l'exercice de compétences territoriales par les Nations Unies

La souveraineté est aujourd'hui clairement affectée par deux mouvements : un mouvement de partage et un mouvement de contrôle. Ce qui revient à dire que la souveraineté n'est plus ni absolue ni exclusive et que des brèches ont été ouvertes dans cette notion en ce qu'elle avait de fermé et de monolithique, le devoir d'ingérence est l'une d'elles. Cette situation est nouvelle car s'il n'y a jamais eu d'âge d'or de la souveraineté, en revanche pendant des décennies, au nom du principe de souveraineté, tout a été fait et toléré, jusqu'à l'indicible. Les plus graves violations des droits de l'homme ont pu être perpétrées derrière le véritable écran que constituait alors une souveraineté devenue « souveraineté-forteresse » autorisant à l'intérieur des frontières la conduite d'actions sans limite ni contrôle.

(a) S'agissant de la *souveraineté partagée*, à l'évidente référence aux constructions supra nationales constitutives d'un affaiblissement de la souveraineté par transfert au profit d'autorités qui dominent l'Etat, on peut ajouter un autre partage, conduisant presque à une dilution de cette souveraineté, imputable aux forces du marché. Et à cela faudrait-il encore ajouter tous les autres acteurs qui se partagent aujourd'hui l'exercice du pouvoir dans l'ordre international à savoir les ONG et la « société civile » qu'on a un peu de mal à définir autrement que négativement : les acteurs qui ne sont pas « officiels ».

De plus, il paraît important d'observer que dans le domaine de l'élaboration des normes internationales aujourd'hui, on a quitté le domaine exclusif du traité international et de la coutume pour avoir recours à toute une série d'autres normes relevant de la "soft law", espace composé de déclarations, de recommandations, et autres instruments qui associent dans leur élaboration des Etats, des acteurs privés, des ONG, des associations ou des individus. Il convient encore de mentionner ici le jeu indirect de ces acteurs qui a pour effet que, comme il en fut par exemple de l'adoption du statut de la Cour pénale à Rome en 1998, si ce sont bien des Etats souverains qui ont adopté ce texte, leurs positions ont été très fortement influencées et marquées par les ONG, qui dans les couloirs et en marge de la négociation les poussaient à adopter un certain nombre de positions. Donc, sur ce point aussi il existe un partage de souveraineté.

(b) *Les contrôles* dont la souveraineté est l'objet sont plus importants encore. La société internationale d'aujourd'hui n'est peut-être pas plus morale qu'elle ne l'était dans le passé mais au moins a-t-elle le mérite de s'interroger sur ce point et d'envisager que des contrôles de l'action poursuivie par l'Etat souverain soient mis en place. C'est ainsi que lorsque la Chambre des Lords s'est penchée sur la question des immunités du général Pinochet, elle a rappelé la position prise par le TPIY en 1999 dans l'affaire *Fundzjia* où il est dit que l'interdiction de la torture étant devenue une règle de *jus cogens*, un Etat ne peut plus édicter de loi d'amnistie qui porterait sur la torture.¹ Quant à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, elle a jugé le 14 mars 2001 que deux lois péruviennes d'amnistie pour faits de torture étant contraires à la Convention interaméricaine des droits de l'homme, ces lois étaient « dépourvues d'effet juridique »².

La justice pénale internationale est en effet un autre exemple caractéristique de contrôle de l'exercice de la souveraineté et de limitations dans l'exercice de celle-ci. Elle contribue à progressivement instiller dans les esprits l'idée que des fonctions régaliennes (légiférer, juger, punir, etc.) puissent être disjointes de la notion de souveraineté avec laquelle elles avaient jusqu'à présent partie indissolublement liée, pour être exercées, de manière distincte, par des autorités internationales.

Nous assistons ici à des évolutions progressives et lentes et à l'émergence de tendances dans l'ordre international, par exemple à l'instauration d'un ordre public international qui vient limiter la liberté d'action des Etats, les obliger à des comportements en conformité avec des normes qu'ils n'ont pas nécessairement établies et qui présentent donc un caractère transcendant par rapport à leur propre souveraineté, laquelle ne peut être totalement débridée. A l'image du *jus cogens*, ombre tutélaire qui par elle seule constitue une menace contre les abus de souveraineté.

(c) Reste la question du *devoir d'ingérence* qui représente une autre illustration du contrôle de la souveraineté. « Spécialité française » pendant un temps considéré comme une simple formule provocante imaginée par un ministre de talent, Bernard Kouchner, et un juriste non moins brillant, Mario Bettati, le devoir d'ingérence a tout de même donné lieu à deux résolutions de l'Assemblée générale, ce qui n'est pas négligeable puis a été invoqué de plus en plus fréquemment et en de multiples occasions. Assez récemment, Kofi Annan en a souligné la pertinence et l'importance dans la vie internationale actuelle. Une telle prise de position émanant du secrétaire général des Nations Unies dans le cadre de l'Assemblée générale du Millénaire, paraît donner à ce devoir d'ingérence une dimension supplémentaire à laquelle sont venus s'ajouter deux jours de débats au Conseil de sécurité en juin 2002 tentant de définir le « seuil de la juste cause »

¹ Antonio Cassese « Y a-t-il un conflit insurmontable entre souveraineté des Etats et justice pénale internationale ? », page 16 in Antonio Cassese et Mireille Delmas-Marty *Crimes internationaux et juridictions internationales* Paris PUF 2002.

² Affaire *Barrios Altos*. Cité par Antonio Cassese, *ibid*.

légitimant une intervention militaire internationale : « des pertes considérables en vies humaines, effectives ou présumées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, attribuables soit à l'action délibérée de l'Etat, soit à sa négligence, son incapacité à agir, sa défaillance. » Sont ainsi posés les premiers jalons non seulement des cas dans lesquels une intervention est possible mais aussi et tout autant ceux dans lesquels elle ne serait pas justifiée et relèverait de la traditionnelle inadmissibilité de l'ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat. Cette double délimitation est essentielle et la deuxième, plus particulièrement se fait l'écho de résistances que le devoir d'ingérence a pu susciter de la part de ceux des Etats qui y voient non pas un simple contrôle mais une véritable atteinte à leur souveraineté. Cette réaction étant d'autant plus vive que l'Etat est faible ou vulnérable, notamment du fait de son sous-développement ou de son ancien statut colonial expliquant une grande méfiance envers tout ce qui peut être de nature à porter atteinte à sa souveraineté.

Tout cet ensemble ouvre donc la porte à l'exercice d'activités jusqu'alors jalousement conservées entre ses mains par l'Etat et dont il va se trouver dépossédé pour des motifs divers et il est donc certain que ce contexte général - certainement né du mouvement de mondialisation, des progrès des techniques d'information et, corrélativement du développement du rôle des médias entraînant une meilleure connaissance de ce qui se passe ailleurs dans le monde -, la mise en place d'une administration territoriale internationale par les Nations Unies est plus facilement concevable.

De façon globale en effet c'est la vision même des rapports dans le monde et des règles de droit qui les sous-tendent qui ont subi de radicales transformations. Les rapports sont moins faits d'intérêtisme strict que d'une relation plus globale par référence au concept d'humanité et à ses besoins³. Le droit s'est alors placé au service d'intérêts communs. Ainsi que le montre Marie-Claude SMOUTS⁴, les « buts collectifs » du droit se sont développés et « le droit international (...) a vocation à s'étendre à tous les domaines, y compris ceux relevant traditionnellement du droit interne (protection des étrangers, santé publique, etc.)

2. L'existence de situations de défaillances étatiques, comme légitimation de l'exercice de compétences territoriales par les Nations Unies

Pendant longtemps, le droit international ne s'est intéressé à l'Etat que de manière abstraite. L'Etat « au sens du droit international » l'Etat « indépendant et souverain » est un Etat interchangeable et abstrait. Et le principe de l'égalité souveraine est une fiction sans lien avec la réalité des situations politiques

³ Monique Chemillier Gendreau, *Humanité et souverainetés*, Paris, La Découverte 1995.

⁴ Marie-Claude Smouts (Dir.) *Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories*. Paris, Presses de la FNSP, 1998. V. en partic ; p. 139.

M. Y. DAUDET

économiques et sociales. Au plus accepte-t-on de distinguer les grandes puissances et les autres à travers la composition du Conseil de sécurité. Seules les organisations économiques – en dehors du champ classique précisément – font-elles les différences.

Sur le plan juridique, sur le plan du contenu du droit international, la théorie des compétences de l'Etat, la souveraineté, les immunités, la responsabilité internationale, etc. jouent à l'identique.

Sans doute, admet-on que, sur le plan pratique, des Etats « comptent plus que d'autres » mais la réglementation internationale ne va pas au-devant de ces situations pour tenter de les traduire dans la réalité juridique.

Le développement du marché, l'apparition de nouveaux acteurs des relations internationales qui, parfois prennent le relais des Etats (par exemple les ONG en matière d'environnement, de droits de l'homme ou de droit humanitaire) vont mettre l'Etat en crise et lui font perdre son monopole de l'action internationale. La mondialisation, la fin du système bipolaire et une forme « d'opération vérité » appliquée à la structure de la société internationale feront le reste pour souligner l'inadéquation du droit à ces situations nouvelles et pour quitter les visions abstraites afin d'entrer dans la perception concrète de la situation réelle en faisant apparaître que l'Etat, bel et bien, est « réel » et que, dans un monde interdépendant, on ne peut plus ignorer telle ou telle situation existante. Il en résulte en particulier que les situations étatiques non viables, génératrices de déséquilibres et de périls, autrefois masqués par le conflit est-ouest et l'opacité soviétique apparaissent en pleine lumière et requièrent un traitement. Des Etats doivent ainsi être construits et reconstruits, non pas quelque opération d'assistance charitable mais simplement parce que le maintien de certaines situations est constitutive de périls grandissants pour la société internationale dans son ensemble.

Cela est particulièrement crucial s'agissant des « Etats défaillants » ou « déstructurés ». Cette notion est apparue depuis quelques années dans la littérature universitaire, puis dans le vocabulaire politique pour désigner les Etats dans lesquels les autorités publiques ne fonctionnent plus et que s'y substituent souvent des bandes armées rivales à la tête desquelles se trouvent des chefs de clans, où l'ordre public n'est plus assuré et où les services publics ne fonctionnent plus. Bref, des « Etats » dans lesquels les crises internes sont si graves qu'elles menacent l'ordre international lui-même et peuvent porter atteinte à la paix, au sens de la Charte des Nations Unies.

D'une certaine manière, ces situations ne sont pas entièrement nouvelles mais elles étaient autrefois traitées selon des modalités et dans des cadres différents. Les protectorats coloniaux, les mandats et les tutelles apportaient des solutions à ces questions sur la base de conceptions heureusement abandonnées. Il importe de trouver aujourd'hui des formules permettant de faire face à des problèmes assez comparables mais avec des outils différents qui sont ceux de l'appareil

institutionnel et des normes internationales en vigueur. La défaillance de l'Etat est donc aujourd'hui directement liée à la question de sa reconstruction et au rétablissement d'une forme étatique concrètement viable et de nature à cesser d'être un risque de déstabilisation internationale.

Une fois établi le diagnostic de la défaillance (nature de la faiblesse de l'Etat, absence d'effet de la situation légale de l'Etat au plan international, vulnérabilité de l'Etat qui ne peut exercer son contrôle sur les activités illicites, elles-mêmes susceptibles d'entraîner des menaces à la paix et à la sécurité internationales), il conviendra d'en dégager les remèdes. Ceux-ci sont essentiellement de deux sortes : un appui à la restauration de l'Etat à laquelle les Nations Unies peuvent procéder dans le cadre des nouvelles générations d'opérations de maintien de la paix, soit par des actions d'administration internationale qui constituent une prise en charge plus directe.

3. L'internationalisation des situations internes comme facteur explicatif du développement des compétences territoriales des Nations Unies

Avec la fin de la bipolarisation, ce que l'on peut appeler un « principe d'indifférence » de l'ordre international envers l'ordre interne qui se traduisait par la liberté de choix des formes politiques économiques et sociales et, corrélativement, un certain refus de se pencher sur les activités internes par suite d'une conception exagérément extensive de la notion d'affaires intérieures des Etats, ce « principe d'indifférence » tend à s'estomper en sorte que le cloisonnement qui existait entre l'interne et l'international devient plus poreux. Certes, le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats demeure vivace et l'article 2 paragraphe 7 de la Charte conserve toute sa portée. Il apparaît cependant que des effets « en cascade » de l'ordre interne sur l'ordre international peuvent se produire ayant pour conséquence que « l'international saisit l'interne ».

La situation n'est au demeurant pas totalement inédite, tant il est vrai que les buts de l'Organisation « énoncés à l'article 1 de la Charte, qui se ramènent au triptyque de la paix, de la liberté et du développement, du moins tel que nous le transcrivons dans notre langage actuel »⁵ sont suffisamment larges pour convenir à des situations en évolution qui n'étaient pas nécessairement celles qu'avaient à l'esprit les auteurs de la Charte. Mais et il est vrai qu'ajoutée à la souplesse de la Charte, la remarquable plasticité de la notion de paix a permis d'y rattacher des éléments très différents en fonction des préoccupations du moment. Selon une pente naturelle et grâce à une interprétation très ouverte et très souple, les Nations Unies ont eu pour premier projet d'assurer l'établissement de la paix internationale

⁵ Mohammed Bedjaoui, *Commentaire de l'art 1*, in *O.N.U., La Charte, commentaire article par article*, sous la dir. de Jean-Pierre COT et Alain Pellet., Economica, 2^o éd. 1991, p. 24.

au sens classique, ont ensuite voulu la libération des peuples asservis ce qui n'était pas prévu dans le droit positif de la Charte, puis ont mis en place des moyens d'assistance économique pour assurer la paix par le développement dans l'espérance d'un nouvel ordre économique international et en arrivent aujourd'hui à contribuer à organiser la démocratie au moyen des opérations d'administration territoriale en vue de la restauration de l'État. Il est ainsi possible de déceler une certaine continuité logique en vue d'un même but, celui de la paix en dépit des changements de son contenu et de la perception qu'on en a désormais. Les Nations Unies ont donc adopté une démarche assez pragmatique, privilégiant l'esprit des textes par rapport à leur lettre, afin d'agir sur la base d'un véritable *principe d'adaptation constante*. L'action pour la paix ne consistera plus seulement à séparer des combattants au moyen d'une force tampon déployée à l'issue d'un cessez le feu mais bientôt à apporter une assistance humanitaire aux populations victimes du conflit et, aujourd'hui, à restaurer de surcroît un État dont les structures ont été détruites. Mais si l'activité des Nations Unies est ainsi devenue plus complexe, elle répond toujours aux buts inscrits à l'article 1 de la Charte.

Parmi les principes de l'article 2, celui du §7 qui touche à la non-intervention dans les affaires intérieures doit faire l'objet d'une attention particulière dans la mesure où l'objet même de l'opération en cause touche directement aux éléments de souveraineté : forme du régime, organisation et désignation des pouvoirs, etc. Mais ce glissement de l'Organisation vers un objet qui lui était jusqu'alors largement étranger ne vise pas à s'occuper de questions d'ordre interne en tant que telles, il est la conséquence directe des nouvelles données des relations internationales. Pour l'heure en effet, les préoccupations concernent moins les questions de sécurité collective que celles qui touchent aux multiples conflits internes -avec bien entendu le risque d'extension internationale qu'ils comportent toujours et qui se réalise souvent-. Et il est vrai que, fréquemment, un conflit -que l'on aurait, il y a quelques années, imputé à la rivalité est-ouest- trouve sa source dans une société interne disloquée, dans les ravages causés par un régime dictatorial ou dans les troubles dus à un déficit démocratique. En conséquence, les aspects internationaux et internes sont fréquemment mêlés et l'assistance à la reconstruction de l'État, question interne, devient partie intégrante du maintien et de la construction de la paix, question internationale. Certes, on sait bien qu'en tout état de cause la distinction entre l'interne et l'international en la matière n'est pas chose facile. Du reste, les Nations Unies soulignent volontiers que telle situation dans l'ordre interne est constitutive de désordres et d'atteintes à la sécurité dans la région, ce qui légitime leur action en faveur de la paix. C'est l'exemple classique de la résolution 688 du Conseil de sécurité sur les Kurdes d'Irak à la fin de la guerre du Golfe dans laquelle il apparaît que les graves violations des droits de l'homme dont ces populations sont l'objet les conduisent à franchir des frontières internationales (avec la Turquie en particulier) ce qui menace la paix dans la région. La même position est prise par le Conseil de sécurité à propos des « boat people » haïtiens qui fuient la répression des militaires putschistes qui sévit dans leur pays et, de ce fait, portent atteinte à la tranquillité de la région caraïbe. Il est clair que l'intérêt du rattachement à la paix

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

internationale est de fonder la compétence du Conseil de sécurité et bien d'autres exemples pourraient ainsi être donnés.

La profonde évolution dans l'approche des questions relatives aux droits de l'homme doit également beaucoup à ce mouvement. Selon les périodes, tel ou tel aspect de ces droits est privilégié. Il y a peu, l'accent était fortement mis sur les droits économiques et sociaux, ou sur les droits culturels et les corbeilles succédaient aux générations. Alors qu'en réalité si on lit bien la déclaration universelle de 1948, on y trouve déjà l'essentiel des droits qui seront *redécouverts* par la suite. Aujourd'hui, il est vrai, on insiste à nouveau sur les droits fondamentaux et premiers, tels que la possibilité de bénéficier d'institutions politiques, juridictionnelles et administratives assurant à chacun le libre exercice de ses droits etc. C'est donc bien à la philosophie libérale des droits de l'homme telle qu'elle s'exprime dans la déclaration universelle de 1948 et selon l'inspiration de René Cassin et d'Eleanor Roosevelt que l'on se rattache.

Cette indication n'est pas seulement nécessaire pour souligner un caractère de fond de l'action des Nations Unies en matière d'administration territoriale. Elle présente aussi un intérêt du point de vue de son régime juridique car il faut rappeler la spécificité des questions relatives aux droits de l'homme à cet égard. En effet, bien que ces actions touchent aux questions d'ordre interne de l'État et s'il n'est naturellement pas question de les en faire sortir, l'idéologie qui les soutient et leur rattachement aux droits de l'homme leur confère en même temps une certaine *teinte* internationale en ce que, depuis 1945, les droits de l'homme ont, comme on le sait, quitté le terrain de l'interne pour entrer dans celui de l'international dès lors qu'il est gravement porté atteinte à leur intégrité. Lorsque le délégué français indiquait à San Francisco que "la violation des libertés essentielles et des droits de l'homme constituait par elle-même une menace susceptible de compromettre la paix"⁶, il ne faisait qu'anticiper sur ce que sera la pratique suivie par les organes des Nations Unies, (en particulier du Conseil de sécurité : Afrique du Sud, Haïti, Somalie, Mozambique et bien d'autres).

Cette entrée des droits de l'homme dans le domaine de la paix permet à l'impératif démocratique d'être aujourd'hui un objectif de l'Organisation comme le fut l'impératif du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il y a là encore un élément de continuité : le droit des peuples permettait la libération contre un asservissement extérieur. Que la liberté vienne à être entravée, non plus du dehors par l'État colonial mais du dedans par suite de la violation des droits de l'homme perpétrée par le pouvoir en place et il faudra donc bien admettre que les Nations Unies puissent se saisir de la question sous peine de laisser inachevée l'action en faveur de la liberté.

Continuité et nouveauté, tradition et innovation caractérisent ces opérations contrastées d'administration internationale par les Nations Unies dans lesquelles

⁶ Cité par Gilbert Guillaume, *Commentaire de l'art. 2§7*, *ibid.* p. 144.

celles-ci s'attachent à développer une action dont on devra d'abord se demander si elle s'inscrit dans les missions dévolues à l'Organisation internationale en posant la question des fondements (I) de l'administration territoriale des Nations Unies avant d'en envisager La mise en œuvre (II) puis les actions opérationnelles (III).

I. Les fondements de l'exercice de compétences territoriales par les nations unies

L'action des les Nations Unies présente des garanties d'objectivité et d'impartialité et ne peut être *a priori* suspecté de colonialisme ou de néocolonialisme qui seraient toujours susceptibles d'être dénoncés dès lors qu'un Etat se mêlerait d'administration d'un territoire extérieur. Les fondements sont aussi d'ordre juridique et les établir permet de constituer les bases légales sur lesquelles repose une action des Nations Unies dont la légitimité sera ainsi établie sur une assise juridique correcte.

A. Les motifs de l'exercice de compétences territoriales par les Nations Unies

Instituées pour maintenir la paix et la sécurité internationales, les Nations Unies sont invitées à l'article 1 paragraphe 1 de la Charte à prendre à cette fin des « mesures collectives efficaces ». Parmi celles-ci et bien qu'elle ait été peu employée pendant longtemps, l'administration territoriale par les Nations Unies peut constituer une telle « mesure collective efficace » pour pacifier une situation. C'est bien du reste la constatation que l'on peut tirer de l'observation des opérations de maintien de la paix des nouvelles générations dont les composantes civiles reçoivent des compétences plus ou moins étendues en matière d'administration des territoires et de restauration des Etats. S'inscrivant donc dans la perspective globale du premier des buts énoncés par la Charte, l'administration territoriale, répond au but général de paix (i), tout en stabilisant une situation interne (ii) ou préparant une situation nouvelle (iii).

1. L'administration territoriale des Nations Unies comme facteur de maintien de la paix

L'Organisation internationale ayant, au fil des années, affiné le concept de sauvegarde de la paix et démultiplié les instruments utilisés à cette fin, l'emploi du procédé de l'administration territoriale apparaît d'autant plus légitime. Au surplus, les données nouvelles consécutives à la fin de la guerre froide et la prolifération concomitante des conflits internes venant se substituer aux conflits internationaux fait de l'administration territoriale par les Nations Unies un instrument plus adapté aux situations qui se présentent et plus conforme aux aspirations qui s'expriment (notamment dans le domaine des droits de l'homme, de l'aspiration à la démocratie et à l'Etat de droit etc.) dans ce contexte politique nouveau. Il est évident qu'à partir du moment où les causes des atteintes à la paix

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

résident dans les données internes et non plus internationales, la mise en œuvre d'actions et de procédures relevant de l'ordre interne devient tout à fait naturelle.

Dès lors, si la solution de la crise au Timor oriental passe par l'organisation d'élections libres et que c'est là un domaine dans lequel les Nations Unies ont depuis plusieurs années maintenant démontré leur savoir-faire ou si le règlement de la crise au Kosovo implique la mise en œuvre de l'autonomie substantielle dans des conditions d'impartialité et d'objectivité que seules les Nations Unies semblent pouvoir assurer, ces actions d'administration territoriale internationale trouvent leur justification en tant qu'instrument adapté au but recherché : l'efficacité pratique et politique est ainsi assurée et la question sera ensuite de déterminer le fondement juridique de telles actions.

Sans qu'il soit évident que l'administration territoriale sera (ou doit être) une composante d'une opération de maintien de la paix ou se confondre avec elle, il est significatif que le « Rapport Brahimi »⁷ évoquant les « opérations de paix complexes » souligne que les Nations Unies « se sont vues confier le maintien de l'ordre et l'administration du pays lorsque les autorités locales n'existaient pas ou n'étaient pas en mesure d'exercer leurs fonctions »⁸. Ce faisant, le Rapport se situe dans une perspective de continuité des opérations de maintien de la paix. Il admet pourtant que ces actions posent des problèmes « tout à fait spécifiques »⁹. Il convient donc d'y réfléchir. En effet, jusqu'à la mi 1999, l'Organisation des Nations Unies n'a mené qu'un très faible nombre d'opérations sur le terrain comportant des éléments d'une administration civile mais une administration civile transitoire de grande envergure a été mise en place au Kosovo et au Timor oriental. S'ajoutant aux compétences réglementaires étendues qui leur sont assignées, ces missions ont la responsabilité d'une véritable reconstruction de la société civile et de promotion des droits de l'homme alors même que dans des cas tels que celui du Kosovo « les griefs sont nombreux et les rancunes profondément enracinées ». Se pose alors la question de savoir, du point de vue des auteurs du rapport « si c'est effectivement à l'ONU de jouer un tel rôle et, dans l'affirmative, si ce rôle doit être considéré comme un élément des opérations de paix ou être assuré par une autre structure »¹⁰. Cette position prudente s'explique d'abord par le fait qu'on ne s'attendait pas à ce que le Conseil de sécurité confiât de telles responsabilités au Secrétaire général. Elle s'explique aussi par l'éventualité selon laquelle ces opérations ne revêtiraient plus un caractère exceptionnel mais seraient à nouveau susceptibles d'être conduites dans l'avenir.

⁷ Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU.

⁸ *Ibid.* paragraphe 19.

⁹ *Ibid.* paragraphe 77.

¹⁰ *Ibid.* paragraphe 78.

2. L'administration territoriale des Nations Unies comme moyen de stabilisation interne

Dans les hypothèses évoquées, on se trouve le plus souvent en présence d'une situation conflictuelle interne ou internationale dont la conséquence est la destruction de l'appareil politique et administratif que l'organisation internationale va s'attacher à rétablir ou construire. Précisément, la situation conflictuelle a pour effet que si l'un des protagonistes prenait en mains l'administration du territoire, des troubles graves s'en suivraient. La situation est ainsi bloquée, le territoire est incapable de s'administrer et on ne peut sortir de la situation qu'en confiant cette administration aux Nations Unies.

Tel est en partie le cas qui se présente au *Congo* entre 1960 et 1964 lorsque l'ONUC, mission des Nations Unies au Congo, étend son mandat jusqu'à la fourniture d'une assistance technique et gouvernementale redue nécessaire par le départ précipité de la Belgique et sans préparation d'une relève locale en vue de l'indépendance puis par la situation créée par la sécession du Katanga et les profondes divisions internes du pays. Les positions de l'ONUC sont fortement critiquées par l'Union soviétique qui a émet la plus vive opposition aux initiatives prises par le Secrétaire général de l'époque Dag Hammarskjöld.

C'est plus typiquement à l'hypothèse de l'incapacité de s'administrer que répond le cas du *Cambodge* lorsque, à la suite des accords de Paris du 23 octobre 1991 il est décidé que les Nations Unies vont apporter une assistance constitutionnelle et administrative à ce pays détruit par le gouvernement des Khmers rouges et où les factions rivales s'opposent et se neutralisent au point de conduire à l'immobilisme. L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), créée par le Conseil de sécurité ¹¹ en vertu des accords de Paris comprend une composante militaire et une composante civile, placées sous la responsabilité du Secrétaire général des Nations Unies, représenté sur place par un Représentant spécial.

La présence des Nations Unies au Cambodge vise tout à la fois à maintenir la paix grâce aux personnels déployés sur le terrain et à la consolider par la restauration de l'Etat du Cambodge. L'administration des Nations Unies aura d'abord pour fonction d'organiser l'élection d'une assemblée constituante chargée d'élaborer une nouvelle constitution établissant, selon la formule des accords de Paris un « système de démocratie libérale fondée sur le pluralisme ». Multipartisme, droits fondamentaux et respect des droits de l'homme, indépendance de l'autorité judiciaire seront donc les piliers essentiels du dispositif de restauration de l'unité du Cambodge dont les Nations Unies ont été « l'instrument »¹².

¹¹ Rés. 745 du 28 février 1992.

¹² Selon la formule utilisée par M. Boutros Ghali devant le Conseil national Suprême à Phnom-Penh le 7 avril 1993. Cité par Paul Isoart « Le Cambodge » rapport (p.

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

Dans un tel cas, l'administration des Nations Unies trouve sa justification dans l'impossibilité d'un pays à surmonter ses divisions pour s'administrer. En déclarant que cette expérience d'administration onusienne est un « symbole d'espoir pour d'autres pays sinistrés »¹³, M. Boutros Ghali ouvre la voie à une extension possible de ce type d'opération (anticipant ainsi sur les conclusions du rapport Brahimi -) tant il est vrai que les Cambodge sont aujourd'hui nombreux dans le monde. Or les Nations Unies seraient bien évidemment dans l'incapacité financière et matérielle de faire face à toutes les demandes susceptibles d'être formulées.

Un autre exemple d'appel à l'administration internationale pour consolider des institutions encore fragiles et que l'Etat n'est pas à lui seul en mesure de faire fonctionner est celui de la *Bosnie Herzégovine*¹⁴.

L'accord de paix de Dayton Paris du 14 décembre 1995 qui est la « réponse exceptionnelle » voulue par le Conseil de sécurité au « caractère unique, extraordinaire et complexe de la situation actuelle en Bosnie-Herzégovine »¹⁵, comporte un volet institutionnel d'une telle complexité – à l'image de la situation elle-même- que l'Etat de Bosnie-Herzégovine, nouvellement constitué et loin d'être remis des déchirements et atrocités qui viennent d'y être vécues, est dans l'incapacité de l'appliquer sans l'appui de la communauté internationale. Et cet appui ne lui sera pas ménagé. Ici, puisque la Bosnie-Herzégovine est un Etat souverain et reconnu comme tel, la justification de l'administration internationale n'est pas de la faire évoluer vers un autre statut mais exclusivement d'apporter une aide à sa propre administration territoriale. Le Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine et l'administration dont il dispose exercent des pouvoirs normatifs très étendus, ayant pour effet de rendre largement fictives les compétences du gouvernement en place. L'annexe 10 des accords de Dayton confère au Haut Représentant une compétence générale exprimée aux articles II et V¹⁶ qui a ensuite été encore renforcée par le Peace Implementation Council le 10 décembre 1997 en reconnaissant au Haut Représentant le pouvoir de « prendre des décisions

213 et s.) au colloque de Nancy. SFDI *L'Etat souverain à l'aube du XXI^e siècle*. Paris, Pedone, 1994, 318 p.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Nicolas Maziau et Laurent Pech. « L'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine, un modèle pour le Kosovo » *Civitas Europa n° 4*, 2000.

¹⁵ Rés. 1031 du 15 décembre 1999, paragraphe 39, adoptée le lendemain de la signature des accords de paix.

¹⁶ A l'Article II, 1, il est prévu que le Haut Représentant devra, notamment : surveiller l'application de l'accord de paix et faciliter autant qu'il le juge nécessaire le règlement de toute difficulté survenant en relation avec les aspects mise en œuvre civile. L'article V prévoit que le Haut Représentant a le pouvoir d'interprétation des dispositions de l'accord concernant les aspects civils.

contraignantes autant qu'il le juge nécessaire », notamment pour permettre la « bonne marche des institutions communes »¹⁷.

Toutefois, on ne saurait négliger les effets pervers que peut entraîner une telle dépendance des autorités nationales envers l'administration internationale. A force de vivre le transfert du pouvoir de décision au profit de l'autorité internationale, il existe un risque bien mis en lumière par le Haut Représentant Carlos Westendorp lorsqu'il déclare : « Je pense que la procédure de décision doit relever des autorités de ce pays. Autrement, les autorités n'apprendront jamais à prendre les décisions par elles-mêmes. Ainsi elles développent une culture de la dépendance envers la communauté internationale »¹⁸, le risque étant alors que l'inaptitude du territoire à s'administrer, de seulement provisoire qu'elle était, ne devienne définitive. Ce « syndrome de la dépendance » a été mis en lumière par le Haut Représentant nommé en août 1999, M. Wolfgang Petritsch, qui a préconisé le recours à l'« ownership » supposant que toute initiative politique émane des autorités de Bosnie-Herzégovine, ce qui, pour le Haut Représentant « favorise un recentrage des missions de son administration sur son rôle initial d'assistance au niveau global. De même, il incite à une reprise en main par les autorités de leurs compétences. Ces autorités ont été progressivement dépourvues de toutes leurs compétences quand le Haut représentant jugeait les progrès trop lents. Le but de la communauté internationale est réaffirmé. Il s'agit de se retirer à terme de la Bosnie-Herzégovine. »¹⁹ On ajoutera qu'il serait tout de même singulier que l'administration internationale et les Nations Unies manquent à ce point à leur mission d'impartialité et d'objectivité pour tomber dans les pires ornières de la coopération bilatérale faute de chercher à promouvoir et donc respecter la volonté des autorités locales, même si celle-ci, du fait des circonstances et des difficultés de la concertation entre des factions que tout oppose, tarde à s'exprimer. En toute hypothèse, il paraît peu réaliste d'imposer de vivre ensemble à des communautés qui se sont déchirées. S'arc-bouter dans cette voie conduit probablement à un guêpier dont on voit mal comment l'administration internationale pourrait se dégager sans dommages pour le pays comme pour elle-même.

3. L'administration territoriale des Nations Unies comme moyen de préparer une situation nouvelle

Les cas relevant de cette catégorie sont nombreux et s'inscrivent le plus souvent dans des situations où le maintien de la paix est en jeu : c'est pour éviter

¹⁷ Cité par Nicolas Maziau et Laurent Pech, *op. cit.*

¹⁸ Interview *Slobodna Bosna*, 16 february 1999 Cité par Nicolas Maziau et Laurent Pech. Cette dérive est en effet hautement prévisible. Elle n'est pas sans rappeler celle qui fut très fréquente dans les rapports bilatéraux de coopération avec les Etats du sud lorsqu'une forme dévoyée de coopération dite « coopération de substitution » a fait insensiblement glisser le pouvoir aux mains des coopérants conduisant à une gestion néocoloniale.

¹⁹ Nicolas Maziau et Laurent Pech, *op. cit.*

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

un conflit – ou sa renaissance – que les Nations Unies s'attachent à l'administration d'un territoire ainsi soustrait aux appétits et rivalités. Tel a été et à maintes reprises le cas des précédents historiques dont il a déjà été fait état et sur lesquels il n'est pas nécessaire de revenir.

S'agissant des Nations Unies, au moins quatre cas entrent dans cette catégorie : *l'Irian occidentale, la Namibie, le Kosovo et le Timor oriental*²⁰. Bien que pour le Kosovo il convienne de nuancer le propos, ils mettent en cause le statut du territoire que les Nations Unies vont s'attacher à faire évoluer par le moyen de l'administration territoriale.

Leur rôle va donc consister à établir un « pont » permettant de passer, sans heurt brutal et moyennant toutes les transitions voulues d'une souveraineté à une autre ou de réaménager des souverainetés existantes. 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 apaisements 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, afin que, finalement, la sortie du « pont » se fasse sans encombres.

En *Irian occidentale*, l'accord du 15 août 1962 signé entre l'Indonésie et les Pays-Bas a pour objet de placer le territoire sous l'administration directe des Nations Unies, au terme d'une longue période de contestations ayant entraîné une opposition armée entre les deux Etats qui revendiquaient chacun leur souveraineté sur cet espace²¹. Sans qu'on puisse à proprement parler d'une « souveraineté » des Nations Unies, sinon réduite à une nature « fonctionnelle », les compétences de Nations Unies seront symboliquement manifestées par le fait que leur drapeau doive être arboré pendant la phase de l'administration internationale (article VI de

²⁰ On ne retiendra que les plus caractéristiques ou donnant lieu à une opération de grande envergure mais en réalité il en existe d'autres. Ainsi est également assez significatif le cas de l'ATNUSO (Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental) qui, outre une fonction militaire, accomplit des tâches civiles, notamment dans le domaine de l'administration publique, le droit, les élections, l'éducation, la culture, l'économie, le déminage, les voies de communications et un ensemble de mesures de nature à rétablir la confiance en vue de permettre la réintégration dans la République Croate de ces régions tout en leur conservant leur caractère multiethnique par la sauvegarde des droits fondamentaux de toutes les composantes de la population, par application par le gouvernement croate et la partie Serbe des dispositions de l'accord fondamental du 12 novembre 1995. Les Nations Unies rencontreront de grandes difficultés dans la mise en œuvre de cette administration, non seulement en raison de la situation particulièrement complexe et tendue mais aussi à cause des graves difficultés financières auxquelles l'ATNUSO sera confrontée.

²¹ François Monconduit « L'accord du 15 août 1962 entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas relatif à la Nouvelle Guinée occidentale (Irian occidental) » *AFDI* 1962 pp. 491 et s.

M. Y. DAUDET

l'accord). Les Nations Unies succèdent directement aux Pays-Bas dans l'administration du territoire placée sous l'autorité d'un Administrateur nommé par le Secrétaire général mais accepté par les gouvernements indonésien et néerlandais, marquant ainsi le souci, de la part des Nations Unies, de la viabilité de leurs décisions subordonnée à l'accord de l'ancien comme du futur titulaire de la souveraineté.

Le souci de préparation au changement de statut est très marqué s'agissant du personnel administratif. L'accord prévoit que les hauts fonctionnaires ne peuvent être ni des Néerlandais ni des Indonésiens afin d'assurer une parfaite neutralité dans des secteurs sensibles du point de vue de la revendication de souveraineté des deux parties. Le personnel d'exécution et le personnel technique devra en revanche être constitué autant que possible par des Papous, de façon à préparer l'avenir et à les former à la future administration étatique. Face à l'insuffisance du nombre de Papous, l'administration des Nations Unies pourra utiliser à titre temporaire du personnel néerlandais ou indonésien aux conditions fixées par l'administrateur, agissant ainsi selon les schémas éprouvés de la coopération bilatérale.

Cette phase s'étend du 15 août 1962 au 1^{er} mai 1963, soit huit mois et demi. L'accord prévoyait qu'une deuxième phase commencerait alors par transfert progressif de l'administration à l'Indonésie. Les compétences dévolues à l'AETNU seront successivement transmises à l'Indonésie mais en étant assorties de conditions, notamment leur exercice devra respecter la lettre et l'esprit de l'accord de 1962 et des devoirs incombent à l'Indonésie envers les populations locales relevant désormais de sa souveraineté de favoriser le « progrès social, culturel et économique des habitants » (article 15) et de mettre en place des structures démocratiques. Enfin, pendant cette phase intermédiaire, les compétences seront transférées dans le but de préparer la population à l'autodétermination, sous le contrôle des Nations Unies.

Au *Sud Ouest africain*²² – qui va bientôt s'appeler *Namibie* – l'année 1966 marque un important tournant avec l'adoption de la résolution 2145 (XXI) de l'Assemblée générale du 27 octobre 1966 dont le paragraphe 4 « Décide que le Mandat confié à sa majesté britannique pour être exercé en son nom par le Gouvernement de l'Union sud-africaine est donc terminé, que l'Afrique du Sud n'a aucun autre droit d'administrer le territoire et que désormais le Sud-Ouest africain relève directement de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies... ». Ainsi les Nations Unies décident-elles de s'engager dans la voie de l'administration directe comme elles l'avaient fait en Irian occidental, le parallèle entre les deux situations pouvant être établi (en dépit de situations politiques très différentes et de l'absence d'accord entre des protagonistes à l'image de ce qui avait existé s'agissant de l'Irian occidental). Le Conseil des Nations Unies pour le

²² Laurent Lucchini « La Namibie, une construction des Nations Unies » *AFDI* 1969 p. 355 et s.

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

Sud-Ouest africain est créé le 19 mai 1967 par la résolution 2248 (SV) de l'Assemblée générale devant laquelle il fera rapport.

Le Conseil, composé de 11 Etats membres reçoit pour mission « d'administrer le Sud-Ouest africain jusqu'à l'indépendance ». La fonction de l'administration territoriale des Nations Unies est donc ici encore de favoriser le changement de statut du territoire. A cette fin, l'Organisation internationale prévoit d'exercer une administration territoriale complète, y compris l'organisation d'élections et la mise en place d'une assemblée constituante chargée d'établir les bases constitutionnelles du nouvel Etat à créer. Malheureusement cette administration territoriale des Nations Unies restera très largement virtuelle en raison de l'interdiction faite au Conseil des Nations Unies pour le Sud-Ouest africain par l'Afrique du Sud de pénétrer sur le territoire. A partir de là, l'administration lointaine depuis New York ne pouvait avoir une portée pratique aussi limitée qu'était étendu le schéma théorique qui avait été conçu.

S'agissant enfin des deux cas les plus récents et très significatifs d'administration territoriale par les Nations Unies à savoir le *Kosovo* et le *Timor oriental*, la question de la mutation vers un nouveau statut se pose de manière différente dans les deux cas.

Au *Timor oriental*, on se trouve dans un cas de figure assez classique par rapport aux expériences antérieures dans lequel il s'agit de préparer l'exercice du droit à l'autodétermination comme séquelle d'un régime colonial et, à l'instar de l'Irian occidental par exemple, les Nations Unies vont exercer une administration temporaire (la MINUTO) pour préparer le Timor oriental à une consultation électorale déterminant son avenir (ce sera l'indépendance) et en accompagnant cette action de l'exercice de pouvoirs d'administration conformément à un schéma désormais bien codifié et qui sera confié dans un deuxième temps à l'ATNUTO.

Au *Kosovo* les choses sont moins claires car il ne s'agit pas, au moins officiellement et explicitement d'un changement de statut à proprement parler mais plutôt de l'exercice d'une administration internationale dans le but de reconstruire un territoire ravagé par la guerre civile et les affrontements ethniques en établissant « l'autonomie substantielle » selon les termes de la résolution 1244 du Conseil de sécurité. L'autonomie était, rappelons-le, le régime mis en place par Tito et que Milosevic supprimera en 1989 dans deux régions de Serbie (Voïvodine au nord, Kosovo au sud). Dans la résolution 1244, il y a tout au contraire une volonté de stabilité dans le statut du territoire – en effaçant la gestion de Milosevic – dont il est clairement rappelé qu'il fait partie de la République fédérale de Yougoslavie. Ces orientations doivent guider la MINUK.

B. Les bases juridiques de l'administration territoriale des Nations Unies

Les actions d'administration territoriale par les Nations Unies ne sont pas exceptionnelles et il est imaginable qu'elles connaissent dans l'avenir un certain développement pour au moins deux raisons. La première est que les Etats pour lesquels serait nécessaire une assistance politico-administrative sont nombreux et rien ne permet de prédire une prochaine diminution. La deuxième raison tient à l'évolution même des missions des Nations Unies. Certes, l'ONU reste l'organisation internationale en charge de la paix mais d'une part elle n'est pas la seule à être investies de cette compétence et on observe une certaine tendance à se défausser vers les organisations régionales, (quelle que soit la hiérarchie à cet égard) et d'autre part la pratique suivie depuis la fin de la guerre froide a été marquée par des contournements de la Charte (comme lors de la guerre du Golfe) ou, pire, de l'Organisation elle-même (comme cela se fit au Kosovo ou, surtout, avec l'intervention des Etats-Unis en Irak).

Le développement ainsi pris par l'activité d'administration territoriale exercée par de multiples acteurs nécessite alors d'être au clair sur leur fondement juridique. Il ne faut pas perdre ici de vue une vérité d'évidence : la Charte est un instrument vieilli mais le système des Nations Unies, en dépit de bien des imperfections, a fait la preuve de sa capacité globale d'adaptation à des situations évolutives et à une diversification des missions.

1. La Charte des Nations Unies

La première série de dispositions de la Charte pouvant sembler appropriée est incluse dans le Chapitre XII relatif au « Régime international de la tutelle » duquel se rapproche (et avec lequel il peut se confondre) de l'administration territoriale par les Nations Unies. Du moins lorsque celle-ci a pour fonction dominante d'aider un territoire à s'administrer en dehors de toute situation liée à un conflit. Lorsque, au contraire, l'administration territoriale s'inscrit dans un processus de renforcement de la paix et de restauration de l'Etat à l'issue d'un conflit, la dominante est ici la paix, au service de laquelle l'administration territoriale vient se placer parmi les divers instruments dont l'Organisation internationale dispose dans son action en faveur de la paix et de la sécurité internationales. Dans ce cas de figure, le Conseil de sécurité va de préférence fonder l'action d'administration territoriale des Nations Unies sur le Chapitre VII de la Charte.

Au sein du chapitre XII, l'article 81 de la Charte prévoit formellement la capacité de l'Organisation des Nations Unies d'être elle-même chargée de la tutelle sur un territoire au lieu de confier celle-ci à un Etat. Dans la pratique suivie, l'article 81 ne fut cependant jamais utilisé. Le statut de Jérusalem prévu par la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale, s'il avait été mis en œuvre en aurait constitué un cas d'application.

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

Le débat est aujourd'hui éteint sur l'utilité du fondement de l'article 81 pour justifier le procédé de l'administration territoriale par les Nations Unies, en particulier en raison de l'article 78 de la Charte mais des juristes tels que E. Lauterpacht ont fait à l'époque une assez large référence à cet article pour justifier la capacité des Nations Unies à administrer un territoire, sans pour autant disposer des attributs de la souveraineté territoriale, en évoquant les précédents de Trieste et de Jérusalem²³.

Les circonstances plus récentes dans lesquelles les Nations Unies ont été conduites à pratiquer l'administration directe d'un territoire justifient en vérité que soient recherchés des fondements juridiques plus adaptés.

Si l'on observe les cas où, de manière plus ou moins complète, les Nations Unies ont administré des territoires – Irian occidental, Namibie, Cambodge, Slavonie orientale, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Timor oriental – on constate qu'ils ont tous un lien avec le maintien de la paix, soit que ces administrations territoriales sont établies pour faire suite à une opération de maintien de la paix (Slavonie, Bosnie-Herzégovine) soit qu'elles interviennent au lendemain d'un conflit international ou interne (Irian occidental, Cambodge, Kosovo, Timor oriental) soit enfin que la poursuite d'une situation constitue par elle-même une menace à la paix (Namibie). Or, à partir du moment où la doctrine des Nations Unies est que les instruments propres à rétablir la paix sont multiples, c'est plutôt dans la direction des dispositions de la Charte relatives au maintien de la paix qu'il convient de s'orienter en considérant qu'elles constituent des fondements juridiques plus appropriés à une administration territoriale qui est alors essentiellement conçue comme un instrument de paix.²⁴

Faut-il rappeler que dans la « surchauffe »²⁵ du Chapitre VII on trouve non seulement sa très fréquente utilisation mais aussi l'étendue croissante de la panoplie des moyens utilisés, y compris la création d'organes subsidiaires. A partir du moment où le Conseil de sécurité est reconnu comme un « organe législatif international doté d'un pouvoir contraignant à l'encontre des Etats »²⁶, ce sont des résolutions fondées sur le chapitre VII qui créent les administrations territoriales. Tel sera le cas pour la création de l'ATNUSO en Slavonie orientale²⁷, de la MINUK au Kosovo²⁸ ou de l'ATNUTO au Timor oriental²⁹.

²³ Elihu Lauterpacht « The international personality of the United Nations. Capacity to administer territory. I.C.L.Q. 1956 p. 409.

²⁴ On relèvera toutefois que la préoccupation de la paix et de la sécurité internationales n'étaient pas absentes du régime des tutelles puisque l'article 76 de la Charte donne comme la première des « fins essentielles du régime » celle d' « affermir la paix et la sécurité internationales ».

²⁵ Selon la formule de Pierre-Marie Dupuy.

²⁶ Antonio Cassese, *op.cit.* p. 14.

²⁷ Résolution 1037 du 15 janvier 1996 créant l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental.

Ces créations peuvent trouver plusieurs justifications du point de vue juridique au sein du Chapitre VII³⁰. Elles peuvent être traitées à l'image des opérations de maintien de la paix et se rapporter aux pouvoirs généraux du Conseil de sécurité prévus à l'article 39 de la Charte et à sa compétence pour créer des organes subsidiaires établis à l'article 29 ainsi qu'à sa capacité de demander au Secrétaire général de remplir certaines fonctions. Ces créations peuvent aussi être situées dans le cadre de l'article 41 de la Charte dont on sait aujourd'hui que sa lecture doit aller au-delà de ses termes stricts et conduire à admettre que, parmi les mesures n'impliquant pas l'emploi de la force, peuvent être prises des décisions de créations d'organes tels que les tribunaux pénaux internationaux (à l'image de ceux qui ont été constitués en vue de contribuer au rétablissement de la paix en ex-Yougoslavie et au Rwanda) ou encore les organes de contrôle des armements comme en Irak et considérer que les missions d'administration territoriale ont la même nature d'organes subsidiaires prévus par l'article 29 de la Charte. Enfin, lorsque la mission d'administration territoriale comporte en sus une présence militaire, les dispositions de l'article 42, éventuellement combinées avec l'article 48 (comme dans le cas de la KFOR au Kosovo) peuvent être invoquées.

On peut aussi s'interroger sur l'existence d'une « continuité » d'un engagement initial des Nations Unies venant fonder leur compétence pour créer une administration territoriale. Si l'on prend l'exemple de l'ATNUTO au Timor oriental, elle est établie pour prendre la suite de la MINUTO (aux compétences plus réduites dans un environnement moins tendu), elle-même créée par les Nations Unies à la suite de l'accord du 5 mai 1999 conclu à New York entre l'Indonésie et le Portugal « en présence du Secrétaire général »³¹. De même que la MINUK aurait été déployée en « continuité » de l'opération militaire au Kosovo si celle-ci avait pu être menée sous l'autorité des Nations Unies, conformément à la Charte et non par l'OTAN³².

²⁸ La résolution 1244 du 10 juin 1999 « décide du déploiement au Kosovo sous l'autorité de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales civiles et de sécurité » (paragraphe 5) et « autorise le Secrétaire général...à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire » (paragraphe 10). Ce sera la MINUK (Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo), dont le concept est présenté au Conseil de sécurité dans un rapport du Secrétaire général du 12 juin (S/1999/672).

²⁹ Résolution 1272 du 29 octobre 1999.

³⁰ Michael Bothe / Thilo Marauhn « The United Nations in Kosovo and East Timor. Problems of Trusteeship Administration » *International Peacekeeping* July-December 2000, pp. 152 et s.

³¹ Question du Timor oriental, rapport du Secrétaire général du 5 mai 1999, A/53/951, S/1999/513.

³² Matthias Ruffert, « The administration of Kosovo and East-Timor by the international community » *ILQ*, vol 50, pp. 613 et s., v. en partic. p. 621.

Dans les autres cas, (Irian occidental, Cambodge ou Timor oriental dans une première phase, avant la détérioration de la situation et lorsque n'y intervenait que la MINUTO seulement chargée de conduire la consultation populaire), des accords inter étatiques ont traduit le désir exprimé par les parties que des présences civiles soient ainsi constituées par les Nations Unies qui se sont ensuite exécutées en les mettant sur pied.

2. Les pouvoirs implicites

La question du fondement juridique de l'administration territoriale des Nations Unies doit aussi être posée en termes plus généraux que par référence à des dispositions précises de la Charte et en procédant à une analyse au regard des missions d'ensemble et fondamentales de l'Organisation internationale.

Poser la question en ces termes conduit à revenir à la théorie des compétences implicites élaborée par la Cour internationale de Justice³³ et à observer que cette notion est un moyen d'utiliser la Charte de manière globale, au-delà de telle ou telle disposition précise dont l'adaptation à des situations évolutives ou inédites n'est pas assurée à partir du moment où cette démarche est exigée pour que l'organisation atteigne ses buts. Tel est le raisonnement de la Cour qui, dès cette époque, a mis 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 »³⁴, ce qui lui a permis de considérer que « 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 »³⁵. En définitive, la Cour considère que le droit international s'applique directement aux organisations internationales. Cette position entraîne une habilitation à agir extrêmement large au profit des Nations Unies dès lors que l'action apparaît nécessaire et, dans une perspective de compétence fonctionnelle, conforme aux buts de l'Organisation.

Or, comme il a été rappelé ci-dessus, le règlement des conflits par les Nations Unies s'étend désormais – et surtout – aux conflits internes. En conséquence, dès lors que l'ordre interne est atteint, voire détruit par le conflit, il est dans l'ordre des choses que les Nations Unies se substituent à l'Etat défaillant en vue de rétablir son autorité, condition indispensable du retour à la paix, par

³³ CIJ, Avis sur les dommages subis au service des Nations Unies, 11 avril 1949, *Rec.* 1949 p.

³⁴ *Ibid.* p. 178.

³⁵ *Ibid.* p. 183.

M. Y. DAUDET

l'administration territoriale. Et cette action des Nations Unies peut aussi inclure l'appel à des organisations régionales dès lors qu'elles sont mieux à même que les Nations Unies de remplir certaines tâches. Cette vision étant en cohérence avec le concept élargi d'organisation régionale du chapitre VIII tel que l'exprime *l'Agenda pour la paix* du Secrétaire général et diverses résolutions du Conseil de sécurité dans les conflits yougoslaves.³⁶

II. La mise en oeuvre des compétences territoriales des nations unies

La compétence des Nations Unies ne repose pas sur une souveraineté territoriale complète mais sur une souveraineté de nature fonctionnelle, se caractérisant par un découplage entre la souveraineté au sens de propriété sur une partie du territoire et la souveraineté au sens d'exercice d'un pouvoir de juridiction et de contrôle sur un territoire. Les Nations Unies ne disposent donc pas de la généralité et de l'exclusivité de la compétence territoriale. Leur compétence fonctionnelle est incomplète ou partagée, soit qu'elle ne s'applique qu'à certains secteurs de l'activité étatique ou ne connaisse qu'une effectivité partielle, soit qu'elle s'exerce en collaboration avec d'autres institutions internationales ou avec l'Etat lui-même. Il convient donc d'évoquer l'étendue du contenu de compétence des Nations Unies. (A)

Ensuite, la compétence des Nations Unies en matière d'administration territoriale est limitée dans le temps car elle est par essence essentiellement temporaire ou transitoire : elle ne vise pas à installer durablement les Nations Unies sur un espace. Tout au contraire, l'action de l'Organisation internationale est tendue vers une restitution aussi rapide et complète que possible aux autorités locales ou vers l'établissement d'un pouvoir assez raisonnablement consolidé pour être transmis. La philosophie de la présence des Nations Unies repose donc sur le provisoire. Est ici posée la question de la délimitation de la durée de la compétence des Nations Unies. (B)

A. L'étendue de la compétence d'administration territoriale des Nations Unies

Dans le cas de *l'Irian occidentale*, les Nations Unies agissent seules. L'Autorité exécutive temporaire des Nations Unies (AETNU) est créée par l'Assemblée générale le 21 septembre 1962, sur la base du traité du 15 août 1962.

Cette création par l'Assemblée générale inscrit la question dans la ligne de la résolution 1514 (XV) et de la position des Nations Unies pour lesquelles l'autodétermination d'un territoire colonisé ne peut se réaliser que par

³⁶ Matthias Ruffert, *op. cit.*, v. en partic. p. 621.

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

l'indépendance ou l'incorporation dans un Etat du tiers monde³⁷. Cette position de nature politique explique une forme de bienveillance de l'ONU à l'égard de l'Indonésie qui a pu être critiquée³⁸. Pendant les sept mois et demi d'administration internationale, la totalité des compétences est entre les mains des Nations Unies et aucun Etat n'exerce de compétence conjointe³⁹. On est donc en présence d'un cas particulier d'exclusivité de la compétence des Nations Unies. Cependant, le régime est assez hybride dans la mesure où si les Nations Unies sont bien seules à agir, leur action est très strictement encadrée et limitée par l'accord du 15 août 1962 qui est le principe fondateur de l'ensemble du dispositif. En effet, l'accord apparaît comme étant la charte constitutive du territoire de l'Irian occidental, norme supérieure à laquelle doivent se conformer l'ensemble des lois et règlements qui seront pris. Le traité prévoit non seulement que les textes existants ne demeurent en vigueur que pour autant qu'ils sont compatibles avec la lettre et l'esprit de l'accord mais aussi que dans le pouvoir de légiférer et de réglementer qui lui est confié, l'AETNU doit respecter « l'esprit et le cadre » du traité.

En *Namibie*, les Nations Unies, également par une résolution de l'Assemblée générale⁴⁰, s'auto-confie un pouvoir d'administration territoriale étendu. Cette auto-habilitation repose sur la même justification que celle qui avait légitimé la révocation du mandat de l'Afrique du sud⁴¹, à savoir le droit éminent que l'Organisation tenait de ses fonctions d'organe de contrôle et de surveillance du territoire sous mandat⁴².

Cette administration est placée entre les mains du Conseil des Nations Unies pour le Sud-Ouest africain (ultérieurement dénommé Conseil des Nations Unies pour la Namibie), créé par l'Assemblée générale et non le Conseil de sécurité. En effet, en dépit du trouble que ne manque pas d'apporter la présence continue de l'Afrique du Sud, la question n'a pas véritablement le caractère d'une menace à la paix, du moins telle qu'on la conçoit à cette époque. Il est vrai que par la suite, la persistance de l'attitude de l'Afrique du Sud à refuser d'appliquer les résolutions des organes des Nations Unies et à abandonner le mandat dont elle a été déclarée déchue ainsi que l'impuissance des Nations Unies à l'amener à résipiscence ont fini par engendrer un trouble à la paix tel qu'à différentes reprises l'arme du

³⁷ Patrick Daillier, « L'administration directe dans le contexte de la décolonisation » *Revue juridique indépendance et coopération* Tome 27, 1973 n°1 p. 41 et s.

³⁸ V. François Monconduit *op. cit.*

³⁹ Hormis toutefois le cas particulier de la compétence personnelle hors du territoire (pour la délivrance de passeports par exemple) qui était également exercée par les Pays-Bas et l'Indonésie.

⁴⁰ Résolution 2248 (SV) de la 5^e session extraordinaire de l'Assemblée générale du 19 mai 1967.

⁴¹ Résolution 2145 (XXI) de l'Assemblée générale du 27 octobre 1966 (114 pour, 2 contre et 3 abstentions) (*v. supra*).

⁴² Voir Laurent Lucchini *op. cit.* p. 363.

chapitre VII de la Charte a été brandie⁴³ sans que pour autant l'application de sanctions sur cette base soit décidées ni que les Nations Unies parviennent à faire appliquer les diverses résolutions adoptées. Mais en 1967, la compétence du Conseil de sécurité est d'autant moins recherchée que, comme on a pu le constater en maintes occasions sur cette question, les Etats sont très divisés sur l'attitude à adopter à l'égard de l'Afrique du sud, en sorte que des oppositions au sein du Conseil de sécurité, voire des blocages sont toujours à craindre. En revanche, la compétence de l'Assemblée générale s'impose. D'une part, la création du Conseil des Nations Unies pour le Sud-Ouest africain est dans la suite logique de la suppression du mandat par l'Assemblée générale et d'autre part, la mission du Conseil pour le Sud-Ouest africain consistant à acheminer le territoire vers l'indépendance, cette création s'inscrit dans le cadre de la résolution 1514 (XV) sur l'octroi de l'indépendance aux territoires et aux peuples coloniaux, et répond donc typiquement à une compétence de l'Assemblée générale.

Ce faisant, les Nations Unies ont créé un organe subsidiaire de l'Assemblée générale que le service juridique désigne comme tel « du point de vue du droit constitutionnel de l'Organisation des Nations Unies »⁴⁴. En soulignant sa « double qualité d'organe directeur de l'Assemblée générale et d'autorité administrante légale d'un territoire », le conseiller juridique des Nations Unies estime qu'il est « le seul organe de ce genre et c'est cette caractéristique qui le distingue de tous les autres organes des Nations Unies »⁴⁵.

Le monopole d'action du Conseil des Nations Unies pour la Namibie dans sa fonction d'administration du territoire résulte de sa nature juridique clairement précisée dans l'avis juridique : le Conseil « n'est pas un gouvernement d'un Etat souverain mais un organe de l'Organisation des Nations Unies responsable de l'administration d'un territoire doté d'un statut international et chargé de certains pouvoirs et fonctions de caractère gouvernemental ».

Ainsi, juridiquement, le Conseil des Nations Unies pour la Namibie est le successeur de l'Afrique du sud dans l'exercice du mandat, avec les mêmes prérogatives et les mêmes pouvoirs, puisque la présence de l'Afrique du sud est désormais illégale. Le fait que l'Afrique du sud aille jusqu'à refuser l'accès de son territoire à l'administration des Nations Unies, ce qui a pour conséquence qu'en pratique celles-ci ne peuvent pas exercer leurs fonctions et n'ont pas les moyens d'appliquer les mesures prises par le Conseil pour la Namibie n'enlève rien à ce que le conseiller juridique considère comme

⁴³ *Ibid.* p. 371. La menace d'utiliser le chapitre VII apparaît de manière plus ou moins voilée dans les résolutions du Conseil de sécurité 246 du 14 mars 1968 ou 269 du 12 août 1969.

⁴⁴ Avis juridique du secrétariat général des Nations Unies sur le « statut juridique du Conseil des Nations Unies pour la Namibie au regard de la convention sur le droit de la mer. » *Annuaire juridique des Nations Unies* 1982, p. 190 et s.

⁴⁵ *Ibid.*

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

« l'élément essentiel »⁴⁶ qu'est la compétence *de jure* du Conseil de promulguer les lois et règlements nécessaires.

Au *Cambodge*, c'est encore une administration exclusivement onusienne qui est chargée de l'administration du pays après sa dévastation par le régime des Khmers rouges⁴⁷.

L'APRONUC est à l'époque la plus grosse opération montée par les Nations Unies en matière d'administration territoriale puisqu'elle a déployé 15.500 soldats et 6.000 civils dans pratiquement tous les districts de toutes les provinces du Cambodge pour un budget d'un montant de 1,7 milliard de dollars. Les éléments d'administration territoriale à proprement parler touchent aux droits de l'homme, aux élections, à l'administration civile et la police. Ils sont entre les mains des Nations Unies dont les pouvoirs sont plus ou moins complets selon les secteurs d'activité⁴⁸ quitte, pour le seul secteur du rapatriement à coordonner l'action complémentaire effectuée par certaines institutions spécialisées du système des Nations Unies, laissant ainsi apparaître que, dès lors que l'administration territoriale internationale prend de l'ampleur, d'autres acteurs que la mission principale peuvent être invités à intervenir, de même que des organisations non gouvernementales qui, petit à petit, se constituent pour s'occuper de droits de l'homme et arriver, au moment des élections, à regrouper quelque 150.000 membres⁴⁹.

Ainsi, avec l'opération du Cambodge, voit-on apparaître une nouvelle phase dans l'administration territoriale des Nations Unies, beaucoup plus complexe et beaucoup plus étendue que celles qui l'ont précédée et qui, parmi d'autres caractéristiques, présente celle d'associer plusieurs institutions à l'action entreprise. La complexité croissante de ces opérations va amener les Nations Unies à considérablement développer cette orientation et à partager de manière accrue l'exercice de ces missions avec d'autres acteurs.⁵⁰

Dans d'autres cas, les Nations Unies ont exercé une administration territoriale de manière partagée selon deux directions différentes correspondant à deux objectifs distincts. Il existe tout d'abord un partage de l'action avec les autorités

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Les Nations Unies et le Cambodge, 1991-1995* Série Livres bleus des Nations Unies vol. II, N.U. département de l'information. New York 1995.

⁴⁸ *V. infra.*

⁴⁹ Livre Bleu, *op. cit.* § 122.

⁵⁰ Il convient d'ajouter que les Nations Unies vont désormais s'engager de manière beaucoup plus profonde dans des missions de ce type. Or, à cet engagement plus fort répondent des responsabilités plus grandes et, nécessairement, des résultats que l'on peut estimer contrastés dans un domaine d'activité où les Nations Unies sont un peu « entre le bois et l'écorce », partagées entre un devoir d'action et une obligation de réserve afin de tenir compte des éléments d'une souveraineté étatique qui demeure et doit conserver toutes ses chances.

locales avec pour but de mettre en marche la machine administrative nationale. Il existe ensuite une autre forme de partage avec d'autres institutions internationales qui répond à des équilibres politiques et diplomatiques.

Au *Timor oriental*, l'ATNUTO, fondée sur le Chapitre VII de la Charte, reçoit la mission très large de « responsabilité générale de l'administration du Timor oriental ». De ce point de vue, l'administration territoriale du Timor oriental a pu être considérée comme sans précédent, des auteurs soulignant que, pour la première fois dans l'histoire des Nations Unies l'objectif assigné était de construire et gérer un Etat⁵¹. Mais le contenu du mandat et l'objectif à atteindre - l'indépendance du territoire conduisent l'ATNUTO à exercer sa mission en collaboration étroite avec le peuple timorais, qui sera demain le souverain sur le territoire.

Dans cette perspective, le Cabinet du gouvernement transitoire mis en place le 14 juillet 2000 comprend des portefeuilles ministériels attribués à parité à des Est-timorais et à des responsables de l'ATNUTO. A cet égard, l'une des priorités de l'ATNUTO a été la « timorisation » de l'administration dans le but de transférer les fonctions à une « administration est-timoraise solide »⁵².

Le *Kosovo* peut être considéré comme un modèle de partage avec les autorités locales. A l'inverse du Timor oriental où pour d'évidentes raisons tenant aux nécessités de la conduite vers l'indépendance le partage de compétences et la collaboration avec les personnels locaux est voulue dès le départ par les textes instituant la mission des Nations Unies⁵³, au Kosovo, cette collaboration n'est pas prévue dans la résolution 1244 mais elle s'imposera très rapidement, pour des raisons à la fois philosophiques et politiques. Certes, la tâche est lourde pour les Nations Unies et un partage de celle-ci est nécessaire mais surtout il existe alors au Kosovo plusieurs factions qui revendiquent l'autorité politique et administrative, aussi bien à l'intérieur de la communauté albanaise que chez les Serbes qui représentaient le régime de Belgrade. Bien que rien dans la résolution

⁵¹ V. en ce sens Gérard Cahin, « L'action internationale au Timor oriental » *AFDI* 2000, p. 139 et s., V également Matthias Ruffert, *op. cit.* Cette opinion pourrait cependant être discutée. S'il est vrai que les actions des Nations Unies consistent bien davantage à « restaurer » un Etat qu'à le créer, en Namibie cependant, les Nations Unies, substituées à l'Afrique du Sud, n'avaient-elles pas aussi pour mission de créer un Etat ? Le fait qu'elles n'y aient pas réussi est une autre question. A certains égards, le cas de la Libye pourrait aussi être avancé, même si les évolutions ont été très rapides et si les Nations Unies, en pratique, ont peu fait. Enfin, bien qu'elle n'ait pas été suivie d'effet, la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale avait bien pour objet de créer deux Etats en Palestine. Le caractère exceptionnel de l'opération du Timor oriental tient donc sans doute davantage à l'ampleur des moyens mis en œuvre et au fait que l'objectif d'accès à l'indépendance ait été atteint qu'à la nature de la mission confiée à l'Organisation.

⁵² S/2000/738 paragraphe 18.

⁵³ La résolution 1272 du Conseil de sécurité, au paragraphe 8, souligne la nécessité pour l'ATNUTO de coopérer étroitement avec la population du Timor oriental pour s'acquitter efficacement de son mandat.

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

1244 n'invitât le Représentant spécial du Secrétaire général à le faire, l'analyse qui a prévalu⁵⁴ a consisté à associer les représentants des différentes provinces à la gestion du Kosovo, ce qui permettait de rendre les Kosovars à la fois acteurs et responsables des succès et des échecs du processus, au même titre que l'administration internationale elle-même. Ainsi a été créée cette administration conjointe qui fonctionnera selon un mécanisme qui peut sembler lourd, associant, en une sorte de « tandem » des personnels internationaux de la MINUK et des membres des communautés du Kosovo, mais qui a permis d'aboutir à des résultats.

Parmi les actions en partage avec d'autres institutions internationales, le cas de la Bosnie Herzégovine est significatif en raison de la multiplicité d'organisations internationales impliquées. Celles-ci n'ont jamais été aussi présentes dans un règlement de paix, ce qui confirme un processus de « fonctionnalisation » croissant où les organisations agissent à la place des Etats dans leur domaine de compétence. L'ONU, l'OSCE, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, le FMI, la Banque mondiale, l'UNESCO, la BERD (...) sont présents dans l'accord de paix.⁵⁵ Ils le seront aussi sur le terrain, dans leurs divers domaines de compétences.

Une activité d'impulsion et de coordination de ce dispositif très lourd dans un environnement extraordinairement complexe est donc nécessaire. Elle incombe à un « Haut Représentant » dont le statut à l'égard des Nations Unies est au demeurant assez peu clair. Le Haut Représentant est prévu dans l'annexe 10 de l'accord relative à la « mise en œuvre de l'accord de paix ». L'article I, prenant en compte les « complexités » auxquelles les parties devront faire face dispose qu'elles requièrent la nomination d'un « haut représentant, conformément à une résolution du Conseil de sécurité ». Au paragraphe 26 de sa résolution 1031 du 15 décembre 1995 il est dit que le Conseil de sécurité « approuve la mise en place d'un Haut Représentant demandée par les parties » et « agréé la nomination de M. Carl Bildt comme Haut Représentant ». Il y a donc dans cette procédure un jeu de compétences conjointes exercées par les parties à l'accord d'une part et par le Conseil de sécurité d'autre part qui ont ainsi partie liée. Est-ce l'addition des deux qui va créer cette « communauté internationale » à laquelle on prendra l'habitude de se référer pour dire que M. Carl Bildt et ses successeurs sont ses « représentants » ? Formule assez mystérieuse dès lors que l'existence même de cette « communauté internationale » ne va pas nécessairement de soi⁵⁶ et donc, moins encore, la possibilité de la « représenter ». Mais il est vrai que le Haut Représentant a aussi été affublé des titres de « Vice-Roi », « Gouverneur

⁵⁴ Sur ce point, v. Eric Chevallier, « L'ONU au Kosovo : leçons de la première MINUK » *Institute for Security Studies Occasional papers* N° 35 mai 2002, p. 21.

⁵⁵ Jean-Marc Sorel, « L'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995 : un traité sous bénéfice d'inventaire » *AFDI* 1995, pp. 65 et s.

⁵⁶ Prosper WEIL, "Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public", *R.C.A.D.I.*, tome 237 (1992-VI), pp. 306-312.

général » ou « protecteur »⁵⁷. Est-on alors en présence d'une administration territoriale des Nations Unies ? Certainement, mais en partie seulement. Le Haut Représentant, on l'a vu, n'est pas « le » représentant des Nations Unies⁵⁸. Il est cependant « agréé » par le Conseil de sécurité et fait rapport au Secrétaire général. Mais il fait aussi rapport à l'Union européenne... De l'ensemble des attributions de l'administration internationale, les Nations Unies n'ont qu'une part qui leur a été confiée par les accords de Dayton, le reste étant dévolu aux autres organisations et institutions internationales.

Au *Kosovo*, la situation se présente dans un contexte politique très différent de celui de la Bosnie-Herzégovine. Celle-ci est un Etat certes faible et encore incapable de pleinement s'administrer lui-même mais néanmoins indépendant et souverain au sens du droit international. Le Kosovo est une province de la Serbie au sein de la République fédérale de Yougoslavie dont la résolution 1244 du Conseil de sécurité entend préserver la souveraineté mais qui se voit imposer par cette même résolution un régime « d'autonomie substantielle » pour cette province qu'une administration internationale est chargée d'administrer par une résolution prise sur la base du Chapitre VII de la Charte. D'une mission d'assistance à l'Etat souverain de Bosnie-Herzégovine pour l'organisation des pouvoirs publics qu'il ne peut conduire seul, on passe à une mission de gestion finalisée et directe d'une province dont l'administration a été détruite par un très grave conflit et que l'Etat souverain sur ce territoire (la République fédérale de Yougoslavie) n'est plus autorisé à exercer.

Néanmoins, en dépit des spécificités de chacune de ces situations, dans les deux cas on se trouve, pour des raisons d'extrêmes difficultés de cohabitation d'ethnies, en présence de situations d'une rare complexité. Ces situations expliquent que l'appel à la communauté internationale ne se limite pas aux Nations Unies, ou, plus exactement, que les Nations Unies elles-mêmes souhaitent agir de concert avec d'autres institutions. Cette politique apparaît clairement dans la résolution 1244 dont le paragraphe 10, évoquant formellement la collaboration inter institutions dispose : « Autorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo... » S'en suivront des collaborations réunissant l'ONU elle-même, le HCR, l'OSCE, l'Union européenne, placés sous la direction des Nations Unies. Pour le seul volet humanitaire pour lequel le HCR est chef de file, on trouve le Programme alimentaire mondial, la FAO, l'OMS, l'UNICEF, le CIOCR, l'OIM (Organisation internationale des migrations) auxquels s'ajoutent plus de 45 ONG !

Au *Timor oriental*, la résolution 1272 du Conseil de sécurité prévoit au paragraphe 5 que « lors de la définition et de l'exécution des fonctions découlant

⁵⁷ Cité par Nicolas Maziau et Laurent Pech, *op. cit.*

⁵⁸ Du reste lorsque, plus tard, le Secrétaire général décidera de désigner son Représentant Spécial, distinct du Haut Représentant, des difficultés de répartition des compétences ne manqueront pas de surgir.

de son mandat, l'ATNUTO devra faire appel aux compétences techniques et aux capacités des Etats membres, des organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales, y compris les institutions financières internationales. » En conséquence, compte tenu de la nature globale du mandat de l'ATNUTO en matière de secours humanitaire, d'administration et de développement, on a cherché à coordonner et intégrer dès le départ les différentes activités et les différents acteurs afin d'assurer une synergie entre leurs actions et de faire en sorte qu'elles répondent aux mêmes priorités. Une structure de coordination sera constituée à cet effet.

B. Les limites dans le temps des compétences territoriales des Nations Unies

L'administration territoriale des Nations Unies ne peut être que temporaire en ce qu'elle concerne des situations qui, à l'évidence, ne sont pas faites pour durer. Les opérations mises sur pied pour y répondre constituent donc une administration provisoire.

Cette limitation figure souvent dans l'intitulé même de la mission. En Irian occidental, il s'agit d'une autorité exécutive *temporaire* des Nations Unies, au Cambodge d'une Autorité *provisoire*, en Slavonie ou au Timor oriental d'une Autorité *transitoire*. Au Kosovo, la MINUK a pour composante une administration civile *intérimaire*. Tous ces intitulés traduisent une volonté affichée d'éphémère (organe provisoire ou temporaire) ou de passager (organe transitoire ou intérimaire). Si, parmi d'autres, on retient l'exemple de l'AETNU en Irian occidental, sa dénomination exprime clairement son caractère temporaire et ciblé (autorité transitoire) ce qui explicite l'idée de passage d'un pont, d'une transition entre deux souverainetés et du souci des Nations Unies de mettre en place un mécanisme qui « continue l'action des Pays-Bas et prépare celle de l'Indonésie »⁵⁹.

De manière générale, cette non-durabilité des missions est en cohérence avec les buts des Nations Unies. Elles interviennent parce qu'il existe un contexte de crise ou de menace à la paix ou de rupture de la paix, bref, une situation de trouble plus ou moins grave que l'Organisation a pour mission de faire cesser au moyen de divers procédés parmi lesquels se trouve d'administration territoriale. Après quoi la mission n'a plus de raison d'être et les Nations Unies se retirent (faute de le faire elles pratiqueraient d'ailleurs de l'ingérence).

Le Conseil de sécurité n'assigne aux diverses opérations que des mandats d'une durée relativement courte (en général de l'ordre de six, douze ou dix huit mois) dont le renouvellement est éventuellement prévu, ou réalisé si nécessaire. La philosophie de l'action des Nations Unies n'est pas de s'installer durablement sur un territoire, mais au contraire de remettre au plus tôt les rênes du pouvoir aux

⁵⁹ *Ibid.* p. 498.

M. Y. DAUDET

autorités locales dès qu'elles sont en mesure de les prendre, soit que la paix est rétablie, soit qu'elles ont désormais la capacité requise, soit que le nouveau statut est mis en place. Si l'on a pu observer les glissements de l'administration directe à l'assistance technique, c'est précisément parce que l'esprit du système favorise ce mouvement de désengagement ou, à tout le moins, de passage des Nations Unies au deuxième plan.

Lorsque la création d'une mission d'administration territoriale est proposée au Conseil de sécurité par le Secrétaire général, ce dernier tente d'établir un calendrier au moins approximatif de la présence des Nations Unies.

Cependant, les circonstances politiques ne rendent pas toujours possible l'établissement d'échéanciers. En 1999, les incertitudes du Kosovo et la nébuleuse qui entoure la question de son statut futur rendent impossible de telles prévisions. C'est pourquoi le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1244, loin de proposer un calendrier, laisse tout au contraire la question totalement ouverte : le paragraphe 11, b du texte dispose que la présence internationale civile exercera « les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire *et tant qu'il y aura lieu de le faire* ».

Précisément, parmi les difficultés auxquelles se trouvent confrontées les Nations Unies figurent les modalités selon lesquelles celle-ci prendra fin. Bien entendu les situations sont très variables d'un cas à l'autre et il est impossible d'établir une règle générale de comportement.

Il s'agit d'un problème très épineux car les Nations Unies sont enfermées dans une contradiction. Elles peuvent se retirer en estimant que l'opération est venue à son terme parce que ce pourquoi elle avait été créée a été réalisé (par exemple, comme au Cambodge, il s'agissait de restaurer des institutions politiques et administratives). Dans ce cas, si, une fois le pouvoir rendu aux autorités locales, des troubles renaissent, ne risque-t-on pas de considérer que l'opération des Nations Unies a échoué, alors même qu'elle a rempli toute sa mission ? Fallait-il qu'elles se maintiennent plus longtemps ? Mais alors il leur serait reproché de se pérenniser et d'empêcher les nationaux de prendre leurs responsabilités. La reconduction des mandats existants rencontre donc rapidement ses limites.

La solution est-elle dans des mandats *évolutifs*, réalisant un enchaînement d'opérations à d'autres opérations ?

Telle est la formule retenue au Timor oriental. Une fois l'indépendance acquise, et donc la mission de l'ATNUTO remplie, les Nations Unies ne se retirent pas pour autant. Il est en effet à craindre que tous les acquis réalisés grâce à l'ATNUTO sur laquelle on peut semble-t-il porter une appréciation positive,

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

soient « menacés si la présence et l'engagement fort de la communauté internationale » ne vient pas les « étayer »⁶⁰.

La réflexion a conduit à faire évoluer le mandat qui passe, selon un processus évoqué précédemment, d'une mission d'administration territoriale directe à une mission d'assistance technique. Dans le cas présent, cette dernière sera prise en charge par le nouvel organe, très opportunément dénommé « Mission d'*appui* des Nations Unies au Timor oriental » (MANUTO) créée par la résolution 1410 (2002) du Conseil de sécurité du 17 mai 2002.

III. L'action opérationnelle dans l'exercice de compétences territoriales par les Nations Unies

A. Les domaines d'action

Selon que les compétences exercées vont ou non jusqu'aux compétences régaliennes, les actions se déploient dans l'ensemble des domaines politique, administratif et économique. Selon les cas et les choix opérés quant au mode d'exercice des compétences, celles-ci pourront, comme on l'a vu, être partagées ou non avec d'autres acteurs. Toutes ne seront pas ici passées en revue. Ce qui serait dépourvu d'intérêt dans la mesure où il s'agit de compétences de type étatique bien connues par ailleurs. En revanche, on s'attachera aux finalités de l'action en observant que l'orientation de l'action des Nations Unies en matière d'administration territoriale consiste fondamentalement à remplir les fonctions normales d'une administration démocratique et soucieuse de respecter les principes de l'Etat de droit. Tel est bien le modèle dont l'Organisation internationale cherche à assurer la promotion dans le monde et que, par conséquent, elle va elle-même et au premier chef appliquer, d'abord en cherchant à mettre en place les responsables des pouvoirs publics désignés par le suffrage populaire en organisant les opérations électorales (i) qui constituent une sorte de préalable à l'action globale de développement politique et administratif du territoire réalisé au moyen de l'assistance constitutionnelle et gouvernementale (ii) et les activités d'ordre juridique et judiciaire (iii).

1. L'assistance électorale

L'assistance électorale par les Nations Unies est un phénomène assez nouveau puisque la division des opérations électorales, structure au demeurant très légère, n'a été créée qu'en 1992, après la première mission d'observation électorale au Nicaragua (1989-1990), celle de Haïti (1990-1991) et pendant le

⁶⁰ Rapport du Secrétaire général du 17 avril 2002 (S/2002/432) paragraphe 107.

montage de la mission au Cambodge et au Salvador⁶¹. Cette action des Nations Unies a très vite connu un succès considérable et une demande toujours croissante.

Pour technique que soit l'assistance électorale, ce rôle n'exclut cependant pas les arrières plans idéologiques et doctrinaux en vue d'amener les parties sur le chemin d'une démocratie adaptée aux exigences et possibilités locales. L'ONU requiert que la loi électorale soit en conformité avec le principe d'élections « justes et libres » et impose donc un minimum pour prêter son concours (quitte d'ailleurs à effectuer une pression douce pour obtenir le changement requis). On ne peut d'ailleurs pas dire que les Nations Unies se montrent très exigeantes dans ce domaine (on peut même s'interroger sur le point de savoir si elles le sont assez). Manifestement la fraude est considérée comme acceptable jusqu'à un certain degré qui sera apprécié en fonction du contexte local et bien des entorses à la démocratie sont oubliées au nom de l'argument qu'Haïti n'est pas la Belgique et qu'on ne peut avoir la même exigence de vertu démocratique à l'égard du premier qu'envers la seconde... Cet argument plein de réalisme s'agissant de l'ancienneté de l'expérience démocratique selon les États ne laisse pas d'être passablement dangereuse par les laxismes auxquels elle laisse la porte ouverte. La démocratie et les droits de l'homme peuvent-ils s'accommoder de dosages ? La terminologie utilisée dans les documents officiels illustre très clairement ce débat : les élections qui à l'origine devaient être « libres et honnêtes » peuvent, dans les documents récents, être seulement « justes et libres ». Elles ne sont en tout cas jamais requises qu'elles soient « démocratiques », ce qui, à ce stade, permet de réaliser l'économie d'un embarrassant et complexe débat sur la notion de « démocratie » et son caractère universel ou contingent (ce qui ne veut pas dire que la question ne surgira pas à nouveau lorsque les Nations Unies vont prendre en charge la constitution de l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme). En matière électorale, c'est donc seulement un minimum de règles de transparence et de justice que dégagent les Nations Unies en vue de constituer le cadre juridique à l'intérieur duquel l'action d'assistance électorale peut s'exercer et sachant que les notions sont, comme on l'a déjà dit, contingentes⁶².

⁶¹ Nguyen Huu Dong « L'assistance électorale comme préalable à la restauration de l'Etat », in : Yves DAUDET (dir.) *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Pedone Paris 1995, p.33 et s.

⁶² Il convient de souligner que l'assistance électorale a d'abord été conçue comme un élément des opérations de maintien de la paix et comme participant d'une nouvelle génération de celles-ci. A ce titre, elles ont été conduites au Salvador, au Cambodge, en Haïti et dans d'autres régions où, à l'issue d'un conflit, l'organisation d'élections venait sceller la paix. Au fil des années, l'assistance électorale par les Nations Unies a été découplée des Opérations de maintien de la paix pour devenir des opérations d'assistance technique de type classique, conduites en dehors de tout conflit. Il est à cet égard significatif que la division des opérations électorales ait quitté le département des Opérations de maintien de la paix pour être placé au sein de celui des affaires politiques.

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

Dans les opérations d'administration territoriale, l'assistance électorale occupe une place importante car elle constitue souvent le fondement même de toute action utile. Sans la désignation de représentants nationaux régulièrement élus, sans la forme de « brevet d'honorabilité démocratique » (même si le mot n'est pas prononcé) que peuvent constituer des élections régulièrement organisées et tenues, il sera ensuite difficile aux Nations Unies d'exercer leur mission d'administration car elles ne trouveront face à elle aucun interlocuteur légitime ni aucune autorité nationale à laquelle elles pourront ensuite « passer la main » au terme de la mission. C'est dire l'importance et la nécessité de l'assistance électorale. Importance et nécessité d'autant plus évidentes que, depuis la fin de la guerre froide et le souci généralisé d'établir des Etats de droit, le respect des règles démocratiques fondamentales et des droits de l'homme constituent des préalables à toute action. C'est ainsi que le paragraphe 11-c de la résolution 1244 du Conseil de sécurité relative au Kosovo établit un lien direct entre d'une part l'organisation et la supervision par la MINUK de la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique, et, d'autre part, la tenue d'élections.

De façon plus générale, en exécution des mandats donnés par les organes politiques, des missions d'assistance électorale (ou des composantes de missions ayant cet objet) ont été mises en place. Les opérations les plus importantes ont consisté à confier aux Nations Unies l'ensemble du processus comprenant la préparation d'un code électoral, l'établissement des listes, l'organisation et le contrôle de la campagne, l'information des électeurs, l'organisation de la présence d'observateurs étrangers, la conduite du scrutin, le dépouillement et la proclamation des résultats, sans omettre les réclamations éventuelles.

2. L'action globale de développement politique par l'assistance constitutionnelle et gouvernementale

L'assistance constitutionnelle et gouvernementale est un volet important du développement politique. Dans le passé, l'assistance des Nations Unies portait sur des domaines strictement techniques (agriculture, santé, transports par exemple) et ne concernait qu'à titre secondaire les questions constitutionnelles et administratives. Dans les années récentes, on s'est enfin avisé que les programmes techniques ne peuvent prospérer que dans un cadre administratif et institutionnel rigoureux et performant. En sorte que si l'État n'en est pas doté, les programmes techniques ne seront pas gérés. On assiste ainsi à une complémentarité du développement politique et du développement économique, l'action en faveur du développement politique étant une conséquence nécessaire des politiques dites *d'ajustement structurel* dont elle finit par faire partie intégrante.

Sans doute peut-on même se demander si désormais un rattachement au PNUD ne serait pas préférable.

M. Y. DAUDET

Dans ce domaine, les Nations Unies n'ont d'ailleurs pas de monopole. Elles partagent la conduite de ces actions avec d'autres institutions internationales (Banque mondiale par exemple) ou nationales (dans le cadre de programmes de coopération bilatérale) mais, dans la mesure où elles sont chargées de l'administration territoriale, ces activités se déroulent sous leur autorité, quitte à ce que tel ou tel « pilier » soit dirigé par une autre institution.

Sous la rubrique large du développement politique on inclura non seulement l'assistance constitutionnelle qui peut consister à préparer des textes, activité fréquemment entreprise dans les pays d'Europe centrale et orientale ou à organiser la mise en place d'une assemblée constituante, comme cela se fit au Cambodge. Ce dernier cas peut toutefois être plus légitimement inclus dans l'assistance électorale tandis que les premiers seront plus volontiers rattachés à une action d'assistance technique réalisée grâce au concours d'experts, parfois familièrement dénommés « pèlerins constitutionnels », tant leurs missions dans ce domaine furent nombreuses dans des pays successifs pour accompagner le passage de ces pays à la démocratie libérale et à l'État de droit.

L'action d'assistance constitutionnelle ainsi entreprise ne se limite pas à la préparation d'une constitution mais englobe tout ce qui touche à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics d'un Etat de droit, par exemple le contrôle de la constitutionnalité des lois ou la protection des diverses libertés publiques mais aussi le développement des médias comme vecteurs de la culture de la démocratie. S'y ajoute l'action en faveur de la rationalisation du travail des organes de l'État (fonctionnement des organes gouvernementaux, rapport de ceux-ci avec le Parlement) et de l'organisation des relations entre les diverses institutions. Bref, tout ce qui touche au fonctionnement de l'Etat. L'ensemble devant impérativement s'organiser dans une atmosphère stable et de sécurité, d'où l'importance, dans tous les cas d'administration territoriale par les Nations Unies des programmes en matière de police visant soit à former la police locale, soit à la constituer là où elle n'existe pas encore, ou n'existe plus.

L'assistance administrative met plus particulièrement l'accent sur la création d'administrations économiques et financières (souvent à l'instigation de la Banque mondiale) en articulation avec les programmes de développement économique. Elle concerne également la fonction publique dont la lourdeur et la faible efficacité sont régulièrement dénoncées dans la plupart des pays en développement par la Banque et le Fonds monétaire international. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la restructuration totale de l'administration est aussi une impérieuse nécessité et suppose une très difficile transformation des modes de pensée et des habitudes culturelles.

On voit à ces diverses étapes combien les Nations Unies sont désormais attachées aux processus de démocratisation de l'Etat et à quel point est désormais ancrée l'idée que les institutions étatiques doivent être conçues dans ces cadres. Ainsi que l'observe L. Sicilianos, ces positions « sont d'autant plus saisissantes

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

qu'elles tranchent de façon spectaculaire avec la neutralité légendaire des Nations Unies vis à vis des régimes politiques pendant près de cinquante ans »⁶³.

Au *Kosovo* l'assistance constitutionnelle et gouvernementale s'étend à l'ensemble des prérogatives régaliennes, désormais exercées à la place de la République fédérale de Yougoslavie et permettant à l'administration des Nations Unies, sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général, d'organiser les pouvoirs publics, maintenir l'ordre et, de manière générale, disposer du pouvoir normatif dans tous les domaines où cela est nécessaire. Elle conduira aussi au transfert progressif des responsabilités aux institutions kosovares élues.

En ce sens, le Représentant spécial du Secrétaire général au Kosovo apparaît comme un véritable chef de gouvernement. Le règlement 2000/1 du 14 janvier 2000, adopté à la suite d'un accord conclu le 15 décembre 1999 entre les Nations Unies et les principaux responsables politiques au Kosovo a créé une Structure administrative intérimaire mixte dans une perspective d'efficacité tant politique qu'administrative. Au plan politique, il a ainsi été possible d'absorber et donc canaliser les diverses factions existantes et autres autorités auto-proclamées dans le territoire. Au plan administratif, cette procédure a permis d'associer les Kosovars à l'administration de la province et à les orienter vers des voies et méthodes démocratiques auxquelles ils n'étaient nullement accoutumés.

Au *Timor oriental* la situation était différente puisque le mandat des Nations Unies consistait à préparer l'indépendance du Timor oriental. Il ne pesait donc pas la même incertitude, pour ne pas parler d'équivoque, que celle que connaît le Kosovo quant à son futur statut. L'assistance constitutionnelle et administrative aura donc pour but d'organiser le « stage » de préparation à l'indépendance du Timor oriental ce qui comprendra à la fois l'élaboration des instruments normatifs de base (constitution, législation du territoire, etc.) et l'établissement des organes politiques et d'administration qui seront nécessaires au futur Etat. Bref, il faut construire l'Etat. C'est là encore une originalité de l'administration territoriale des Nations Unies au Timor oriental. En effet, ainsi que l'observe G. Cahin, l'ATNUTO ne vise pas, comme d'autres opérations multidimensionnelles intégrées, « à la restauration de l'Etat mais à son instauration »⁶⁴.

A cette fin, l'ATNUTO reçoit du Conseil de sécurité et sur la base du Chapitre VII de la Charte le mandat le plus large possible par la résolution 1272 (1999) du 25 octobre 1999 créant cette administration transitoire « à laquelle sera confiée la responsabilité générale de l'administration du Timor oriental et qui sera habilitée à exercer l'ensemble des pouvoirs législatif et exécutif, y compris l'administration de la justice »⁶⁵.

⁶³ *Op. cit.* p. 12.

⁶⁴ *Op. cit.* p. 156.

⁶⁵ Rés. 1272, paragraphe 1.

A cette plénitude des compétences s'ajoute la plénitude des pouvoirs placés entre les mains du Représentant spécial du Secrétaire général qui « sera chargé de tous les aspects des opérations des Nations Unies au Timor oriental et sera habilité à promulguer les lois et réglementations nouvelles et à modifier, suspendre ou abroger les lois en vigueur »⁶⁶, étant toutefois précisé que l'ATNUTO doit coopérer avec la population en vue de créer les institutions démocratiques auxquelles seront ensuite transférés les pouvoirs. Le règlement n°1999/1 vient préciser et mettre en œuvre ces principes et le règlement 1999/2⁶⁷ crée le « Conseil consultatif national » qui constitue le principal mécanisme par lequel la population du Timor oriental participe activement à la prise de décisions pendant la période de l'administration transitoire et qui sera remplacé par un « mécanisme législatif », le Conseil national, exclusivement Timorais⁶⁸ qui s'ajoute au « Cabinet du gouvernement transitoire »⁶⁹ pour constituer l'amorce des organes politiques du futur Etat.

3. Les activités d'ordre juridique et judiciaire

La prise en charge par les Nations Unies dans ses activités d'administration territoriale des questions relatives au pouvoir judiciaire est récente. Ce faisant, les Nations Unies sont dans leur rôle tel qu'il se dégage d'après les données actuelles des relations internationales. Les conflits ont aujourd'hui plus souvent des causes internes qu'externes et que parmi ces causes internes les oppressions diverses dont sont victimes des populations mal protégées dans des Etats non démocratiques tiennent une large place. Les Nations Unies attachées à la diplomatie préventive dans leur mission générale de maintien de la paix vont donc naturellement s'attacher à prévenir ces types de conflits par les actions de démocratisation de l'Etat. Lorsqu'elles ont à remplir une mission d'administration territoriale comme au Timor oriental ou au Kosovo, la finalité de leur action va donc tendre à l'établissement ou au rétablissement de l'Etat de droit. Dans ce cas en effet, il est essentiel que soit évitée dans l'avenir une rupture de la paix dans la région qui trouverait sa source dans des violences internes et des atteintes à la démocratie ou aux droits de l'homme. Dans le dispositif finalisé de l'administration territoriale par les Nations Unies l'Etat de droit, par le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme et par la mise en place de l'administration de la justice sont donc un élément essentiel.

Au cours des années de guerre froide, lorsqu'au nom d'une conception exacerbée de la souveraineté et de la non-ingérence dans les affaires internes des Etats, triomphe un « principe d'indifférence » à l'égard des structures étatiques et de leur fonctionnement, tout ce qui est relatif à l'autorité judiciaire demeure hors du champ d'action de l'Organisation. Il est significatif que, même lorsque les

⁶⁶ *Ibid.* paragraphe 6.

⁶⁷ V. les textes de ces règlements in : S/2000/53/Add.1.

⁶⁸ Règlement UNTAET/REG/2000/33 du 26 octobre 2000.

⁶⁹ Règlement UNTAET/REG/2000/23 du 14 juillet 2000.

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

Nations Unies sont chargées de l'administration territoriale d'un territoire comme l'Irian occidental, pendant la brève durée de leur présence, les aspects concernant la justice ne font pas l'objet d'une préoccupation particulière. La transformation intervenue et qui apparaît de manière éclatante au Kosovo ou au Timor oriental mais qu'on trouve déjà en Bosnie-Herzégovine ou en Haïti par exemple, commencée à la fin des années quatre-vingt,⁷⁰ s'accélère à la suite de la chute du mur de Berlin et du développement du principe démocratique qui suit. Dans la réflexion très approfondie que conduisent les Nations Unies sur la démocratisation de l'Etat⁷¹, la place prise par le concept « d'Etat de droit » et le souci de respect des droits de l'homme en même temps que la référence omniprésente au respect du droit en général posent directement la question de la sanction de celui-ci et des moyens d'assurer son application dans les meilleures conditions possibles, donc la question de l'autorité judiciaire. Quant à la démocratie, si les Nations Unies s'abstiennent d'en donner une définition précise et reconnaissent qu'il appartient à chaque peuple d'en définir les contours en fonction de son génie propre, il est établi qu'elle se confond, *a minima*, avec cet « Etat de droit » et qu'en dehors de la participation à des élections libres périodiques et honnêtes, de l'adhésion à certains principes de gouvernement et du respect des droits fondamentaux (ce qui est aussi une affaire de juges), la démocratie est aussi, et peut être même surtout, une question de respect des droits au quotidien et de protection dans les actes les plus courants de la vie civile des individus qui, pour ce faire, ont besoin de juges compétents, indépendants et honnêtes. Déjà en 1995, le Secrétaire général écrivait : « Comme je l'ai déjà fait observer, les élections sont une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer la viabilité du processus de démocratisation. Aussi l'ONU a-t-elle étendu son action (...) Les activités ont été axées en particulier sur l'établissement de systèmes autonomes d'administration de la justice(...) »⁷².

C'est ainsi l'ensemble de ces considérations très générales et basiques qui conduit les Nations Unies dans les opérations récentes d'administration territoriale à se soucier des aspects relatifs à la justice.

Parmi ceux-ci, le recrutement de juges étrangers (improprement qualifiés « juges internationaux ») pose quantité de problèmes tels que le manque de personnel disponible dans les pays étrangers où, partout, le besoin de juges est considérable, les barrières linguistiques, la rémunération, la sécurité.

⁷⁰ Ainsi, la déclaration de Manille en juin 1988 à la suite de la tenue de la première « conférence sur les démocraties nouvelles ou rétablies » réaffirme-t-elle le « lien indivisible entre paix, démocratie et développement ».

⁷¹ On se reportera avec profit sur l'ensemble de cette question à l'ouvrage, déjà cité de Linos-Alexandre Sicilianos, *L'ONU et la démocratisation de l'Etat*, Paris, Pedone 2000, 321p.

⁷² Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies. Rapport du Secrétaire général, 7 août 1995, A/50/332, paragraphe 125.

Les difficultés sont les mêmes au Kosovo où ont été également soulignés les obstacles du coût : pour chaque nomination d'un magistrat étranger, il est nécessaire de recruter une dizaine de personnes, tant pour la logistique (secrétariat, traduction) que pour la sécurité (gardes du corps) ; se posent aussi les problèmes d'aptitude à s'intégrer à un environnement multiethnique, conflictuel et à haut risque⁷³.

Dès son entrée en fonctions, la MINUK a procédé à des recrutements locaux selon une procédure *ad hoc*. Mais on s'est rapidement aperçu que cette voie était prématurée. Les souvenirs des conflits étaient trop proches et les pressions exercées trop fortes pour qu'une justice locale sereine et impartiale pût être rendue. De plus, sous la pression du régime de Slobodan Milosevic les magistrats serbes de Mitrovica ont démissionné. Il a donc été fait appel à des « magistrats internationaux » pour les remplacer. Puis, il a été décidé d'étendre ces concours extérieurs aux autres juridictions et associer ces magistrats aux magistrats locaux. La forme de cette association a été longuement discutée, les Kosovars albanais souhaitant limiter leur rôle à celui de conseillers des juges locaux et la MINUK désirant qu'ils jouent un rôle plein, à l'image de l'administration des Nations Unies dans les autres secteurs d'activité. C'est finalement cette deuxième option qui a prévalu.

B. Les modalités juridiques de l'action

Si la notion d'administration internationale n'est pas récente, les orientations prises par les Nations Unies au Kosovo et au Timor oriental lui donnent incontestablement un contenu nouveau. Les opérations conduites dans ces territoires, après celle du Cambodge, sont lourdes tant au point de vue quantitatif par les personnels déployés et les coûts engendrés qu'au point de vue qualitatif par les missions entreprises et les résultats obtenus. Dès lors que les Nations Unies se substituent à des Etats défaillants ou remplissent sur des territoires non autonomes des missions comparables à celles dont étaient investies des puissances mandataires ou chargées d'une tutelle, les compétences dont elles disposent sont celles d'Etats souverains. Certes, la « souveraineté » des Nations Unies est d'une nature spéciale, essentiellement fonctionnelle, mais la compétence exercée sur le territoire dans le respect de cette fonctionnalité est une compétence entière. Elle nécessite donc la mise au point d'un arsenal juridique complet, identique à celui dont dispose l'Etat souverain mais dont il faut régler les rapports avec l'ordre juridique local (i), implique l'existence d'un régime de responsabilité (ii) et suppose des moyens financiers (iii).

⁷³ V. Eric Chevallier, *op.cit* p. 10.

1. L'arsenal juridique et ses rapports avec l'ordre juridique local

La possibilité pour les Nations Unies de constituer le corpus juridique nécessaire à son administration existe depuis les premières opérations.⁷⁴ L'AETNU en Irian occidental reçoit de l'Assemblée générale le pouvoir de « légiférer ». Au Sud-Ouest africain, le Conseil des Nations Unies dispose, sur la base de la résolution 2248 (S.V) de l'Assemblée générale du 19 mai 1967 de la compétence pour « promulguer les lois, décrets et règlements administratifs nécessaires à l'administration du territoire jusqu'au moment où une assemblée législative aura été créée à la suite d'élections sur la base du suffrage universel des adultes ». En Slavonie orientale, l'administrateur transitoire a été « doté des pouvoirs législatifs voulus pour promulguer des règlements qui lui permettent de s'acquitter des fonctions qui lui ont été dévolues par l'accord »⁷⁵.

L'étendue de la tâche assignée aux missions des Nations Unies au Kosovo et au Timor oriental et le volume des compétences corrélativement dévolues au Représentant spécial du Secrétaire général dans ces territoires s'accompagne d'une élaboration normative prise sous la forme de règlements (« regulations ») de la Mission, signés par le Représentant spécial du Secrétaire général, ainsi que l'y habilite de manière générale les résolutions 1244 et 1272 ainsi que, de manière plus précise les règlements UNMIK/REG/1999/1 du 25 juillet 1999 pour le Kosovo et UNTAET/REG/1999/1 du 27 novembre 1999 pour le Timor oriental. La section 4 de chacun de ces textes dispose que, dans l'exercice des fonctions confiées à la Mission, seront publiés « en tant que de besoin, des actes législatifs sous forme de règlements ». Dans ces deux territoires les actes adoptés ont donc matériellement la valeur d'actes législatifs⁷⁶ tout en étant formellement des actes réglementaires adoptés par une autorité administrative, selon un dispositif légal existant dans des droits internes.

Le régime du droit applicable réalise une forme de combinaison entre la législation locale et celle qui est élaborée par les Nations Unies. Dire que la législation est élaborée par les Nations Unies ne signifie toutefois pas qu'elle ne doit pas être considérée, matériellement, comme une législation locale, les

⁷⁴ S'agissant du projet de statut de Jérusalem, toutefois, la résolution 181(II) de l'Assemblée générale prévoyait en III. C. 5. que le pouvoir législatif serait confié à un Conseil législatif élu au suffrage universel par les résidents de Jérusalem, le gouverneur disposant d'un droit de veto à l'égard des lois votées qui seraient contraires au statut de la ville, tel qu'il est défini dans la résolution 181. C'est seulement au cas d'obstruction au fonctionnement des institutions que le Gouverneur, représentant les Nations Unies, pourrait prendre les réglementations nécessaires.

⁷⁵ Rapport du Secrétaire général du 13 décembre 1995 en application de la résolution 1025(1995) du Conseil de sécurité S/1995/1028, paragraphe 17. L'accord visé est l'accord fondamental concernant la région de la Slavonie orientale, de la Baranja et du Srem occidental du 12 novembre 1995 (texte in A/40/757-S/1995/951).

⁷⁶ Ainsi, va-t-on jusqu'à abolir la peine de mort au Kosovo par une simple réglementation du Représentant spécial du Secrétaire général (règlement 1999/24).

Nations Unies agissant, selon la théorie de la substitution, en tant qu'autorité administrante du territoire.

(b) Peut-on dire aussi que le droit ainsi élaboré est un « droit des Nations Unies » ? Le terrain du raisonnement est ici différent et repose davantage sur une analyse matérielle que sur l'analyse organique conduite ci-dessus. Il convient ici de se référer au récent mouvement d'interpénétration entre le droit international et le droit constitutionnel⁷⁷ et de ce qui a pu être appelé « l'internationalisation des constitutions »⁷⁸. Outre que des constitutions peuvent trouver leur source dans des actes internationaux comme il en va de celle de la Bosnie-Herzégovine⁷⁹ issue des accords de Dayton⁸⁰, de manière plus générale, les Nations Unies, dans leur action d'administration territoriale, font la promotion des principes fondamentaux de l'Etat de droit et des droits de l'homme et assortissent nécessairement leur action du respect des textes fondamentaux en la matière, sous la forme d'une véritable « conditionnalité politique » qui a pour effet de tirer l'ordre juridique vers la conformité avec les normes les plus élevées possibles dans la protection des droits.

Techniquement, des formules dérivées du système retenu pour la Bosnie-Herzégovine peuvent être utilisées. Ainsi que le décrivent N. Maziau et L. Pech⁸¹: en Bosnie-Herzégovine, « la communauté internationale a imposé l'applicabilité directe d'un certain nombre de traités en particulier dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Ces traités sont rendus applicables sans que l'Etat n'ait à les ratifier. En effet, la signature du traité de Dayton-Paris vaut « ratification » des traités multilatéraux mentionnés à l'annexe 1 de la Constitution de Bosnie-Herzégovine ainsi qu'à l'annexe 6 du traité de Paris »⁸². Cette incorporation en quelle que sorte directe du droit international a pour effet de renforcer l'Etat de droit par une meilleure garantie de protection des droits de

⁷⁷ Didier Maus « L'influence du droit international contemporain sur l'exercice du pouvoir constituant » *Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Economica, 2001, pp. 87-102.

⁷⁸ Hélène Tourard. *L'internationalisation des constitutions nationales*. LGDJ 2000.

⁷⁹ Nicolas Maziau et Laurent Pech, *Op. cit.*

⁸⁰ Des précédents plus anciens existent, par exemple la Constitution de Chypre du 6 avril 1960, issue des accords de Zurich de février 1959.

⁸¹ *Op. cit.*

⁸² Seize conventions internationales sont ainsi retenues parmi lesquelles : la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, les conventions de Genève de 1949 I-IV sur la protection des victimes de guerre et des protocoles I-II de 1977 aux conventions de Genève, la convention de 1951 relative au statut de réfugié et le protocole additionnel de 1966, la convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le pacte international sur les droits civils et politiques de 1966, la convention de 1984 contre la torture et les autres traitements et punitions cruels, inhumains et dégradants, la charte européenne des langues régionales et minoritaires de 1992 et la convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1994 ainsi que la convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950.

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

l'homme. Une technique du même ordre se retrouve au Kosovo ou au Timor oriental où les règlements UNMIK 1999/24 et UNTAET 1999/1 reconnaissent l'adhésion de la Mission des Nations Unies aux normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme telles qu'elles sont exprimées dans les grands textes internationaux en la matière et en imposent le respect à tous ceux qui exercent une fonction publique ou occupent un emploi public dans le territoire. Comme en Bosnie-Herzégovine, ces textes sont de ce fait incorporés dans l'ordre juridique applicable sans qu'une procédure de ratification soit nécessaire.

S'il ne s'agit pas à proprement parler ici d'un « droit des Nations Unies », au moins peut-on y voir une pratique des Nations Unies en matière de droit. Le mouvement est plus net si on retient une suggestion du Rapport Brahimi. Relevant l'étendue considérable des tâches administratives et autres accomplies au Kosovo et au Timor oriental et n'excluant pas le renouvellement de telles opérations dans l'avenir, le Rapport note que « les missions d'administration civile transitoire sont confrontées à un problème auquel il est urgent d'apporter une réponse, à savoir celui du droit applicable. (...) Ces tâches auraient été beaucoup plus faciles à exécuter si la mission avait pu disposer d'un ensemble type de règles juridiques et judiciaires qui auraient servi à titre intérimaire de code juridique, et auquel le personnel aurait été formé au préalable, en attendant d'apporter une réponse définitive à la question du droit applicable. Bien que rien ne soit en cours à ce sujet dans les services du Conseiller juridique de l'ONU, les entretiens avec des universitaires ont montré que l'on avait quelque peu progressé en dehors de l'ONU en vue de régler ce problème, compte tenu en particulier de l'existence des principes juridiques, codes et procédures contenus dans plusieurs dizaines de conventions et des déclarations internationales concernant les droits de l'homme, le droit humanitaire ainsi que les principes directeurs applicables à la police, à la magistrature et au système pénal. Le but de ces recherches est de parvenir à élaborer un code qui énonce les principes de base du droit et de la procédure afin d'assurer le respect de la légalité ». Le Rapport recommande donc que soit examiné par des experts « dans quelle mesure il serait possible et utile d'élaborer un code pénal, y compris d'éventuelles variantes régionales, destiné à être utilisé de façon temporaire par les opérations de l'ONU en attendant le rétablissement de l'Etat de droit et des capacités locales en matière de police »⁸³.

La suggestion est intéressante, d'autant plus que sont envisagées des « variantes régionales » et qu'il ne serait assigné à ce code qu'une durée temporaire, en attendant que puisse être normalement appliqué le droit adapté au territoire. Il faut en effet se méfier de « l'espéranto juridique », toute règle bonne ici ne l'étant pas nécessairement ailleurs, quelles que soient aujourd'hui les réalités de la mondialisation du droit. La même direction est défendue par Eric Chevallier⁸⁴ lorsqu'il évoque, au Kosovo, les « attermoissements autour de la

⁸³ Rapport Brahimi (v. note 7) paragraphes 81-83.

⁸⁴ V. Eric Chevallier, *op.cit.* p.5.

définition d'un corpus juridique de référence, acceptable et accepté par tous, (...) démontrant ainsi l'utilité majeure de la construction d'un « kit juridique transitoire » applicable dès le déploiement d'une mission internationale de paix ». On peut certes s'interroger sur le point de savoir si le droit peut être présenté en « kit » mais, au-delà de la formule, on reconnaîtra le bien fondé pratique du souci ainsi exprimé.

2. Régime de responsabilité

Les Nations Unies sont responsables des actes dommageables commis par leur personnel dans l'exercice de leur mission dans la mesure où un Etat ne pourrait l'être à leur place que s'il exerçait un contrôle sur l'organisation internationale, ce qui n'est manifestement pas le cas s'agissant du Kosovo ou du Timor oriental⁸⁵.

Cette position est retenue par analogie avec celle qui est applicable aux opérations de maintien de la paix. Cette solution a sa logique car, ainsi que l'exprime Jean-Marc Sorel, « l'application aux organisations internationales des règles de la responsabilité internationale est la contrepartie de la reconnaissance de la personnalité internationale à ces entités », l'organisation internationale étant alors responsable « de la même manière qu'un Etat »⁸⁶. Cette vision est défendue par les Nations Unies elles-mêmes et depuis fort longtemps. Le Secrétaire général l'a rappelé en 1965 à propos des indemnités versées à la suite de dommages causés par les forces des Nations Unies au Congo : « l'ONU a toujours eu pour politique d'indemniser les victimes des dommages engageant la responsabilité juridique de l'organisation (...) cette politique est conforme aux principes généralement reconnus en droit, ainsi qu'à la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies »⁸⁷. S'agissant des opérations de maintien de la paix, la question peut se poser d'une répartition de la charge de la responsabilité entre les Nations Unies et l'Etat du contingent, selon que le dommage est commis dans le cadre de l'opération des Nations Unies ou en dehors de celle-ci. Cette question, ainsi que l'observe Jean-Marc Sorel, devenant de plus en plus délicate en raison de la complexité croissante des nouvelles générations d'opérations de maintien de la paix et ayant parfois nécessité la mise en place de procédures particulières de droit interne⁸⁸ mais elle ne porte pas atteinte au principe de

⁸⁵ Matthias Ruffert *op. cit.* p. 630.

⁸⁶ Jean-Marc Sorel, « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix » *International law FORUM du droit international* 2001, 3, p. 127-138.

⁸⁷ Annuaire juridique des Nations Unies 1965, p. 41 et 44, cité par J.M. Sorel (*ibid.* p. 131-132) qui souligne la référence faite par le Secrétaire général aux principes généralement reconnus en droit.

⁸⁸ Au sujet des dommages causés en ex-Yougoslavie, v. Yves Daudet « Aspects administratifs et financiers » p. 96 et s. in Brigitte STERN (Ed.) *La vision française des opérations de maintien de la paix*, p. CEDIN, Paris, Montchrestien 1997. 196 p.

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

responsabilité de l'organisation internationale qui subit alors seulement des aménagements.

Cette analyse est-elle transposable aux opérations d'administration territoriale ? *A priori* la réponse est positive, les opérations d'administration territoriale pouvant en définitive être considérées sinon comme de véritables opérations de maintien de la paix, du moins comme une variété qui en dérive, et qui comporte, parmi les éléments de leur mission, des aspects relevant des opérations de maintien de la paix au titre de la reconstruction de celle-ci. Elles peuvent donc être soumises aux mêmes principes de responsabilité. C'est la solution qui est en effet retenue en sorte que la MINUK ou l'ATNUTO sont responsables des dommages causés à l'occasion de leurs activités.

Quelques hésitations sont cependant permises. En effet, à la différence d'une opération de maintien de la paix qui a son régime propre d'entité des Nations Unies opérant dans un Etat dont elle est juridiquement distincte ce qui justifie un régime de responsabilité propre, une opération d'administration territoriale vient se substituer (on a évoqué plus haut la théorie de la « substitution ») aux autorités locales pour exercer les compétences à leur place.

Tel est bien l'esprit de l'administration territoriale : un territoire ne peut s'administrer momentanément, il reçoit donc l'aide de la communauté internationale sous la forme d'une administration temporaire de substitution. L'esprit est ici le même qu'en matière d'assistance technique, qu'elle soit fournie par un Etat au titre de la coopération bilatérale ou par les Nations Unies. Dans ce cas, l'assistant technique est mis à la disposition de l'Etat étranger, il opère en qualité d'agent de cet Etat, et les dommages qu'il cause éventuellement à l'occasion de son action sont mis à la charge de ce même Etat pour le compte duquel il a agi. L'autorité d'envoi de cet agent (Etat étranger ou Nations Unies) importe peu et n'est en tout cas pas responsable de ses actes, pour autant que ceux-ci entrent dans la mission de l'agent.

S'agissant des missions d'administration territoriale au Kosovo ou au Timor oriental, les choses sont cependant moins claires. Certes, ce sont des administrations temporaires de substitution. Tel est bien le cas au Kosovo où la République fédérale de Yougoslavie est privée de ses pouvoirs d'administration et où la MINUK la remplace jusqu'au moment où un statut définitif sera trouvé. Bien que revenant au même, la situation est peut être moins nette au Timor oriental dans la mesure où on ne peut pas exactement dire que les Nations Unies se substituent à l'Indonésie, Etat annexant dont la présence au Timor oriental n'a donc pas été reconnue, ni qu'elles se substituent au Portugal qui s'en était retiré. Les Nations Unies, en pratique, se substituent au vide juridique et à une administration de fait de l'Indonésie, elles sont donc aussi une administration de substitution, de caractère temporaire, jusqu'à l'indépendance.

Par rapport à une opération de simple assistance technique qui vient pallier les insuffisances d'une administration nationale, la différence est alors moins de

nature que de degré. La seule différence est en effet d'ordre quantitatif et tient à l'importance de l'opération en termes de personnels déployés, crédits utilisées etc. La nature de l'opération, du point de vue qualitatif, est en revanche la même : les Nations Unies viennent en aide, prennent en mains soit de manière ponctuelle avec un assistant technique qui prend la place d'un fonctionnaire national que l'on n'a pu recruter dans tel secteur précis et c'est de l'assistance technique, soit de manière globale et totale avec une administration dans son ensemble, quasiment « clés en mains » qui prend la place de celle qui n'existe pas encore ou qui n'existe plus et c'est de l'administration territoriale. Dans les deux cas, l'action est conduite non pas au profit des Nations Unies (ce qui d'ailleurs n'aurait pas grand sens) mais au profit du territoire d'accueil. Logiquement, celui-ci devrait donc supporter les conséquences dommageables d'actes accomplis par des agents étrangers ou internationaux mais pour son compte.

S'ajoute à cela un aspect pratique d'importance : qui pourrait prendre en charge les dommages au Kosovo ou au Timor oriental sinon les Nations Unies ?

Il reste à observer que si le principe de responsabilité existe et demeure, techniquement, le régime des immunités, d'ailleurs plus large dans le cas de la MINUK que dans celui de l'ATNUSO, a des effets pratiques sur sa mise en œuvre et vient sérieusement en limiter les effets. C'est pourquoi l'étendue des immunités a été critiquée en doctrine⁸⁹, en considérant que, puisque la MINUK se trouvait à l'abri des recours devant les tribunaux locaux on était en présence d'un régime d'arbitraire incompatible avec les principes de « gouvernance démocratique ». La MINUK ne serait en effet pas une force de maintien de la paix ordinaire mais une autorité internationale exerçant ses fonctions au bénéfice de la population locale en sorte qu'un régime d'immunité à ce titre serait difficilement justifiable. Une critique semblable a émané des services de l'Ombudsman qui ont considéré que l'étendue des immunités était contraire aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme⁹⁰. La réponse tient dans les options retenues par les Nations Unies en matière d'autonomie de leur mission telle qu'on l'a décrite ci-dessus. Il faut ajouter la prise en compte de la situation concrète au Kosovo et au Timor oriental. Que sont et où sont les juges au moment où la mission se déploie ? Sur quelle base seraient jugés des actes ou sanctionnés des manquements au droit dont les Nations Unies seraient responsables dans ces pays totalement désorganisés et en proie à un chaos auquel les Nations Unies viennent précisément porter remède. La situation n'est évidemment pas comparable avec celle de la Bosnie-Herzégovine d'après Dayton où, certes les difficultés sont encore considérables et les haines certainement toujours vivaces, mais les institutions existent et la Cour constitutionnelle dont il était question ci-dessus à propos des actes du haut Représentant offre de grandes garanties de compétence et d'impartialité, grâce au haut niveau de recrutement de ses membres, en particulier les juges internationaux.

⁸⁹ Carsten Stahn, *op. cit.* p. 159 et s.

⁹⁰ *Ibid.* p. 161.

3. Financement

Dans le passé, le financement des opérations d'administration territoriale a été pris en charge par les Etats. Ainsi, en 1933 dans l'affaire de Leticia entre la Colombie et le Pérou, une administration internationale fut mise en place pour agir « au nom de la Colombie » et calmer ainsi la situation en attendant son règlement. Les frais afférents à cette mission furent payés par la Colombie, ce qui se justifiait par le fait que l'action internationale était conduite en son nom. La même solution a prévalu en Irian occidental où le fonctionnement de l'AETNU a été pris en charge par l'Indonésie et les Pays Bas sur la base d'un budget préparé par le Secrétaire général des Nations Unies qui a lui-même fixé le montant des sommes nécessaires en consultant seulement les Etats. Cette solution a permis d'éviter que les Nations Unies ne soient confrontées aux difficultés très sérieuses qu'elles avaient rencontrées sur ce chapitre au Congo. Dans ce cas, les Nations Unies, comme la SDN dans l'affaire de Leticia, se présentent comme des prestataires de services qui « facturent » au bénéficiaire le prix d'un service rendu.

Le même montage financier aurait pu être imaginé pour le Timor oriental. Les Nations Unies auraient pu en effet tenter de démontrer qu'elles permettraient ainsi à l'Indonésie comme au Portugal de régler un dossier épineux pour l'un comme pour l'autre à des titres différents. Mais on sent bien combien de telles hypothèses sont fragiles politiquement, elles l'auraient été plus encore au Kosovo et n'ont d'ailleurs probablement pas été tentées. Du reste, les Nations Unies n'ont-elles pas un meilleur rôle à jouer que celui d'un prestataire de service moyennant rémunération ?

C'est pourquoi, il est préférable de considérer qu'en procédant à ces opérations d'administration territoriale, les Nations Unies sont dans leur rôle au service de la paix et de l'intérêt général. Elles remplissent, sous cette forme, leur mission de paix et les dépenses afférentes sont donc des « dépenses de l'organisation » au sens où l'entendait la Cour dans son Avis consultatif de 1962. Elles ne peuvent cependant être que partiellement analysées de cette manière car on ne peut évacuer la notion de service rendu et ne pas imaginer qu'à partir du moment où un pays se reconstruit, où l'économie démarre et qu'un système fiscal a été établi, des rentrées financières se produisent en vue d'alimenter le financement de l'auto-administration qui est le but vers lequel tend l'opération. Ce qui signifie que les financements doivent connaître logiquement une évolution qui part d'un financement pleinement international lors du lancement de l'opération, pour passer par des relais tels que la conférence des pays donateurs, donc des ressources internationales mais ne pesant pas sur le budget des Nations Unies pour en venir finalement à un financement propre grâce aux ressources du territoire lui-même.

Conclusion : L'exercice de compétences territoriales par les Nations Unies : une activité de « Service public »

Lorsque les Nations Unies s'occupent de leur mission première et définie par la Charte, paix, développement, droits de l'homme, elles prennent ces domaines en charge sous tous leurs aspects. S'il s'agit du développement, elles seront conduites à créer le PNUD, le PAM, le PNUE etc. Et ces différentes facettes comprendront aussi, d'une certaine manière la paix elle-même puisqu'elle est « le nouveau nom du développement ». Il en sera de même s'agissant des droits de l'homme qui conduiront les Nations Unies à croiser les questions de régularité des élections, de démocratie, de bonne gouvernance et d'Etat de droit.

De façon plus générale encore, les Nations Unies ont abordé nombre de sujets qu'on pourrait appeler des « questions de société », notamment au cours des grands « sommets des Nations Unies » réunis dans les années quatre vingt dix, consacrés à l'environnement, aux droits de l'homme, à la population et au développement, au développement social, aux femmes, aux établissements humains etc. On peut aussi mentionner dans le même sens les conférences successives que L'Organisation des Nations Unies a organisées à partir de 1995 pour débattre de la question des démocraties nouvelles ou rétablies . Ces différentes manifestations ont abouti à des résultats assez inégaux, parfois de simples déclarations dépourvues d'effet juridique et faites de formules incantatoires tels que le sommet de Copenhague sur le développement social de 1995. Mais peu important ici les contenus précis des textes adoptés lors de ces réunions. L'important est l'aptitude des Nations Unies – et leur disponibilité – à se saisir de tous ces sujets, dès lors que l'intérêt de la communauté internationale l'exige (ou celui de tel de ses membres, la satisfaction de l'équilibre de tous pouvant passer par l'assistance à un de ses membres selon une option qui dérive du concept de sécurité collective).

Bref, les Nations Unies sont alors conduites à accomplir de véritables « actions de service public » dont elles présentent toutes les caractéristiques au sens où l'entendent certains droits internes tels que le droit français, c'est à dire la satisfaction de l'intérêt général, y compris par le respect du principe « d'adaptation constante » auquel les Nations Unies s'attachent puisque, précisément, l'une des caractéristiques du développement de ces actions nouvelles est qu'elles répondent aux nouveaux besoins qui s'expriment.

Dans ces domaines, les Nations Unies ont développé un indéniable savoir-faire, en matière électorale ou de promotion de l'Etat de droit par exemple. Elles ont alors vocation à développer une *assistance technique* dans ce domaine⁹¹ au

⁹¹ Sur certaines questions juridiques et par l'intermédiaire d'organes techniques, les Nations Unies ont développé des activités d'assistance technique. C'est ainsi que depuis 1987, la CNUDCI considère que l'assistance figure parmi ses grandes priorités. Les programmes bénéficient aux pays en développements ou en transition et comprennent deux volets principaux : (i) des activités d'information, visant à faire connaître les

L'EXERCICE DE COMPÉTENCES TERRITORIALES PAR LES NATIONS UNIES

même titre que le font très couramment les Etats dans le cadre de la coopération bilatérale.

Envisager pour les Nations Unies la même action et sous le même angle permettrait soit de la placer dans le cadre d'une action de nature à maintenir ou rétablir la paix soit aussi, le cas échéant de la découpler du maintien de la paix et à l'analyser comme n'importe quelle autre opération d'assistance technique que les Nations Unies conduisent au quotidien en matière économique, scientifique, éducative, etc. Et de fait les questions constitutionnelles et administratives sont aussi un objet d'assistance technique. Les liens très étroits de cette activité avec le domaine politique la rendent cependant sensible et son exercice dans le cadre d'une coopération bilatérale ou d'une assistance technique d'Etat à Etat peut être facilement biaisé. Les garanties d'objectivité que donnent à cet égard les Nations Unies sont un élément très positif à prendre en compte. Cette objectivité est d'autant plus essentielle que la situation est troublée ou conflictuelle.

conventions, les lois types et d'autres textes juridiques portant sur le droit commercial international ; (ii) la fourniture d'une aide aux Etats membres pour leur permettre de réformer leur droit commercial et d'adopter les textes de la CNUDCI (v. doc. A/CN.9/515 du 23 avril 2002).

