

UNIVERSITE PARIS 13

La reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés au regard de la Charte des Nations unies

THÈSE

en vue de l'obtention du grade de

DOCTEUR EN DROIT

(Doctorat nouveau régime – Droit public, mention Droit International)

présentée et soutenue publiquement le 22 décembre 2017

par

M. Vinc Denalet OKILA

Membres du Jury :

Monsieur Gérard CAHIN, rapporteur

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Monsieur Julien CAZALA

Professeur à l'Université Paris 13

Madame Catherine FABREGOULE

Maître de conférences en droit public (HDR), Université Paris 13

Monsieur Thierry GARCIA, rapporteur

Professeur à l'Université Grenoble Alpes

Monsieur Yves NOUVEL, directeur

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

SOMMAIRE

SOMMAIRE	1
Table des abréviations, acronymes et sigles divers	2
REMERCIEMENTS	9
Introduction générale :	10
Titre liminaire : Obligations légales qui pesent sur le Conseil de sécurité et ses mandataires dans le cadre d'opérations de reconstruction économique entreprises en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies	31
Chapitre 1 ^{er} : Principes fondamentaux issus de la Charte des Nations unies s'imposant au Conseil de sécurité et aux organismes internationaux agissant en son nom.....	0
Chapitre 2 : Principes d'action prescrits par le Conseil de sécurité dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit	63
Conclusion du titre liminaire	89
Partie I : La licéité de la participation du Conseil de sécurité, et de ses mandataires, au processus de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, au regard du chapitre VII de la Charte des Nations unies	90
Titre I : La licéité de la participation du Conseil de sécurité au processus de reconstruction économique	93
Chapitre 1 ^{er} : Le chapitre VII de la Charte des Nations unies comme base légale des opérations de reconstruction économique conduite par le Conseil de sécurité sur des territoires ravagés par des conflits armés	96
Chapitre 2 : La portée des pouvoirs exercés par le Conseil de sécurité dans le cadre de la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, au regard du chapitre VII de la Charte des Nations unies	182
Conclusion du titre 1	308
Titre II : La licéité de la participation des divers mandataires du Conseil de sécurité au processus de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés	310
Chapitre 1 ^{er} : La licéité de l'intervention des organisations internationales à compétence normative au processus de reconstruction économique	311

Chapitre 2 : La portée de l'intervention d'organismes internationaux à compétence opérationnelle aux opérations de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés -----	387
Conclusion du titre 2 -----	407
<i>Conclusion de la partie I</i> -----	408
<i>Partie II : La licéité des mesures économiques adoptées lors des opérations de reconstruction et leurs conséquences juridiques éventuelles</i> -----	409
<i>Titre I : La licéité des mesures économiques adoptées lors des opérations de reconstruction de territoires ravagés par des conflits armés</i> -----	412
Chapitre 1 ^{er} : La licéité des réformes économiques structurelles adoptées lors des opérations de reconstruction des territoires ravagés par des conflits armés -----	413
Chapitre II : L'insertion des États et entités territoriales non étatiques sujets à reconstruction post-conflit dans le système économique international. -----	460
Conclusion du titre 1 -----	549
<i>Titre II : La responsabilité juridique des différents acteurs intervenants dans le cadre de la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés</i> -----	550
Chapitre 1 ^{er} : Attribution des conduites internationalement illicites aux différents acteurs, en vue de la mise en jeu de leur responsabilité internationale -----	551
Section I : Attribution des conduites internationalement illicites aux organes d'organisations internationales ayant pris part au processus de reconstruction -----	552
Chapitre II : L'invocabilité, devant les juridictions internes, de la responsabilité des divers acteurs internationaux ayant participé au processus de reconstruction : le régime des immunités de juridiction-----	570
Conclusion du titre 2 -----	587
Conclusion de la partie 2-----	587
<i>Conclusion Générale</i> -----	589
BIBLIOGRAPHIE -----	591
<i>Table des matières</i> -----	641

Table des abréviations, acronymes et sigles divers

Abréviations et sigles divers :

- Accord général sur le commerce des services : AGCS
- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce : GATT
- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 : GATT-1994
- Accord sur le partage des richesses : AWS
- Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce : ADPIC
- Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental : ATNUTO
- Administration transitoire des Nations unies pour la Slavonie orientale, Baranja et le Srem occidental : ATNUSO
- Armée de la résistance du seigneur : LRA
- Association internationale pour le développement : AID
- Autorité provisoire de la coalition : APC
- Banque africaine de développement : BAD
- Banque européenne d'investissement : BEI
- Banque européenne pour la reconstruction et le développement : BERD
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement : BIRD
- Brcko District Revenue Agency : DRA
- Brcko Law Revision Commission : BLRC ou Commission
- Bureau de soutien à la consolidation de la paix : BSCP
- Bureau du Haut représentant de la Bosnie-Herzégovine : OHR
- Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo : Chambre spéciale.
- Comité directeur de la gouvernance économique : Comité directeur ou EGSC
- Commission de consolidation de la paix : CCP ou Commission
- Commission de gestion des ressources stratégiques, de la reconstruction nationale et du développement : CMRRD
- Commission des contrats et des monopoles : CMC
- Commission judiciaire consultative locale : CJCL
- Commission nationale pour la réinstallation, la réhabilitation et la reconstruction : CRRR
- Communauté caribéenne : CARICOM

- Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest :	CEDEAO
- Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest :	ECOMOG
- Communautés Economiques Régionales :	CER
- Conseil administratif intérimaire :	CAI
- Conseil consultatif conjoint :	CCC
- Conseil consultatif national :	CCN
- Conseil économique et social :	ECOSOC
- Conseil intérimaire de Gouvernement de l'Irak :	CIG
- Conseil international consultatif et de contrôle : Conseil international ou IAMB	
- Conseil national de la transition :	CNT
- Conseil transitoire du Kosovo :	CTK
- Convention des Nations unies sur les contrats de vente internationale de marchandises de 1980 :	CVIM
- Cour de justice des communautés européennes :	CJCE
- Cour internationale de justice :	CIJ
- Cour permanente de justice internationale :	CPJI
- Département des affaires politiques :	DPA
- Département des opérations de maintien de la paix :	DOMP
- European Union Planning Team :	EUPT
- European Union Special Representative :	EUSR
- Fédération de Bosnie-Herzégovine :	Fédération
- Fonds de développement pour l'Irak :	FDI
- Fonds fiduciaires multidonateurs :	MDTF
- Fonds monétaire international :	FMI
- Force d'intervention unifiée :	UNITAF
- Force internationale pour le Timor oriental :	INTERFET
- Front Révolutionnaire Uni :	RUF
- Gouvernement du Soudan :	GoS
- Gouvernement du Sud-Soudan :	GoSS
- Groupe de contact international pour le Libéria :	Groupe de contact
- Haut-Représentant de la Bosnie-Herzégovine :	HR

- Institutions financières internationales :	IFI
- International Civilian Representative :	ICR
- International Steering Group :	ISG
- Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period :	TAL
- Mission d'assistance des Nations unies pour l'Irak :	MANUI
- Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo :	MONUC
- Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo :	MONUSCO
- Mission des Nations unies au Libéria :	MINUL
- Mission des Nations unies en Sierra Léone :	MINUSIL
- Mission Etat de droit de l'Union européenne :	EULEX
- Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan :	SPLM/A
- Opération des Nations unies en Somalie :	ONUSOM
- Opération des Nations unies en Somalie II :	ONUSOM II
- Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire :	ONUCI
- Organisation des États américains :	OEA
- Organisation des Nations unies :	ONU
- Organisation internationale du commerce :	OIC
- Organisation mondiale de la santé :	OMS
- Organisation mondiale du commerce :	OMC
- Organisation du traité de l'Atlantique nord :	OTAN
- Paragraphe :	para.
- Paragraphes :	paras.
- Politique de Reconstruction Post-Conflict et de Développement :	RPCD
- Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE :	PESC
- Programme d'assistance à la gestion économique et à la bonne gouvernance au Libéria :	GEMAP
- Programme des Nations unies pour l'Environnement :	PNUE
- Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies :	RSSG
- Republika Srpska :	RS

- Republika Srpska Krajina :	RSK
- République démocratique du Congo :	RDC
- République fédérative socialiste de Yougoslavie :	ex-RFSY
- Secrétaire général des Nations unies :	SG
- Section :	sec.
- Tribunal de première instance :	TPI
- Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie :	TPIY
- Tribunal pénal international pour le Rwanda :	TPIR
- Union africaine :	UA
- Union européenne :	UE
- Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola :	UNITA
- Unified Task Force :	UNITAF

Abréviations des périodiques :

- Annuaire français de droit international :	A.F.D.I.
- Annuaire français de relations internationales:	A.F.R.I.
- Australian Yearbook of International Law:	Austr. Yb. Int'l L.
- Austrian Review of International and European Law:	Austrian Rev.Int'l.Eur.L
- British Yearbook of International Law :	BYIL
- Chinese Journal of International Law:	Chi J Intl
- Denver Journal of International Law and Policy abbreviations :	Den. J.Int'l L.& Pol'y
- Emory International Law Review:	Emory Int'l L. Rev.
- European Human Rights Law Review:	Eur Hum Rights Law Rev
- Georgetown Journal of International Law :	Geo. J. Int'l L.
- German Law Journal :	German L. J.
- Goettingen Journal of International Law :	GoJIL
- Harvard International Law Journal :	Harv. Int'l l.j.
- Journal of Conflict and Security Law:	J Conflict & Sec. L.
- Journal of International Banking Regulations:	J. Int'l Banking Reg
- Max Planck Yearbook of United Nations Law :	M.P.Y.U.N.L

- McGill Law Journal: McGill L. J.
- Melbourne Journal of International Law: Melb. J. Int'l L.
- Michigan Journal of International Law: Mich. J. Int'l L.
- Minnesota Journal of International Law: Minn. J. Int. Law.
- New York University Journal of International Law and Politics : N Y Univ J Int Law
Polit.
- Palestine Yearbook of International Law : Pal. Y.B. Int'l.
- Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye : RCADI
- Review of Central and East European Law : Rev. Cent. & E. Eur. L.
- Review of International Studies : Rev. Int'l Stud.
- Revue générale de droit international public : R.G.D.I.P.
- Richmond Journal of Global Law & Business : Rich. J. Global L. & Bus
- Seton Hall Law Review : Seton Hall L. Rev
- Stanford Journal of International Law : Stan. J Int'l L.
- Syracuse law review : Syracuse l. Rev.
- Transnational law & contemporary problems : Transnat'l L. & Contemp. Probs.
- Vanderbilt journal of transnational law : Vand. J. Transnat'l L.,
- Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht : ZaöRV

La faculté n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse, celles-ci devant être considérées comme propres à leur auteur !

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à exprimer ma reconnaissance à monsieur le professeur Yves NOUVEL pour avoir accepté de diriger ce travail. Sa bienveillance, sa confiance et ses conseils avisés, ont assurément permis l'aboutissement de cette thèse.

J'adresse ensuite mes sincères remerciements aux enseignants qui ont accepté de siéger dans mon jury de thèse.

Je suis également très reconnaissant à tous les membres du CERAP, pour leur disponibilité et compréhension tout au long de cette étude.

Le personnel de la Faculté de droit de l'Université Paris XIII m'a permis de bénéficier d'une ambiance de travail à la fois sereine et motivante. Je voudrais ici leur adresser mes remerciements, de même qu'aux documentalistes des différentes bibliothèques qui m'ont apporté une aide précieuse dans mes travaux de recherche.

Qu'il me soit enfin permis de remercier mes fidèles amis et mes compagnons de route pour leur soutien. Je pense spécialement à Maria Mroivili, Stephania Gomis, Jean-Marc Essono Nguema, Jensen Opolo, Roméo Fabrice Nguema Ondo, Epiphanie Bertille, Ghislain Okoko et, Nareesh Kumar et Ray Lepinga.

Introduction générale :

Au cours des dernières décennies, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, a adopté ou autorisé l'adoption de diverses mesures de nature ou de portée économique, dans la sphère des États ou territoires non-étatiques, à l'issue de conflits armés. Il a ainsi promu la stabilisation économique, via des réformes économiques d'envergure, dans des zones post-confliktuelles telles que la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Timor oriental ou l'Irak. Il a intégré des principes de bonne gouvernance économique tels que la transparence et la reddition des comptes dans des régimes de gouvernance transitoires au Liberia ou aux deux Soudan ; il a développé une gamme de stratégies de consolidation de la paix de plus en plus sophistiquée pour stabiliser l'exploitation des ressources naturelles comme le bois, le pétrole ou les diamants, dans des États comme la Sierra Leone, la République démocratique du Congo ou la Côte d'Ivoire.

Toutes ces interventions, plus ou moins intrusives, dans la sphère économique interne des États soulèvent des questions d'ordre juridique importantes. Mais avant de les aborder, il est important tout d'abord de définir les termes clés de l'étude, ainsi que son champ d'intervention et son intérêt dans une étude de droit international de nos jours.

Paragraphe 1 : Contextualisation historique du sujet : la reconstruction économique de la Seconde Guerre mondiale à nos jours

D'éminents économistes ont soutenu que la Seconde Guerre mondiale a également été le fruit du manque d'attention accordée aux dimensions économiques

lors des négociations post Première Guerre mondiale¹. Certains n'hésiteront même pas à affirmer que les pratiques de devises multiples et la manipulation des taux de change, entre les deux guerres, ont contribué de manière significative au déclenchement de la Seconde².

Après la Seconde Guerre mondiale, les puissances victorieuses, soucieuses de ne pas répéter les erreurs du passé, se sont décidées à régler les questions économiques internationales, notamment en mettant en place un certain nombre d'organismes internationaux. Ainsi, l'Organisation des Nations unies (ONU) nouvellement créée s'est vu confier un organe économique principal : le Conseil économique et social (ECOSOC)³. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD ou Banque mondiale) et le Fonds monétaire international (FMI) ont été créés en tant qu'institutions spécialisées ayant leurs propres traités constitutifs pour gérer les aspects économiques de la reconstruction, du développement et de la stabilité financière⁴. Dans le domaine du commerce international, la Charte de La Havane, qui n'est d'ailleurs jamais entrée en vigueur⁵, et qui visait à créer l'Organisation internationale du commerce (OIT), devancière de l'actuelle Organisation mondiale du commerce (OMC), comportait, elle aussi, un mandat en matière de reconstruction économique. En effet, l'OIT devait être le 3^e pilier, avec le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le

¹ J. M. Keynes, *The Economic Consequence of the Peace*, tel que cité par K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *Vanderbilt journal of transnational law*, vol. 41, 2008, p. 997.

² *Ibid.*, p. 998.

³ La Charte des Nations unies, chapitre X.

⁴ Statuts de la Banque mondiale, art. I : « Les objectifs de la Banque sont : i) Aider à la reconstruction et au développement des territoires des membres en facilitant l'investissement de capitaux à des fins productives, y compris le rétablissement des économies détruites ou perturbées par la guerre... ».

⁵ Suite à l'opposition de la nouvelle majorité issue des élections américaines de 1950 qui estimait la Charte de la Havane, instituant l'OIT, trop protectionniste et pas assez libre-échangiste, celle-ci n'est jamais entrée en vigueur. Une solution provisoire, qui finit par se révéler définitive, du moins jusqu'au 1^{er} janvier 1995, date d'entrée en vigueur de l'Accord portant création de l'OMC, fut trouvée. Il s'agissait de mettre en application un extrait de la Charte de la Havane, la Partie IV portant sur l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT). Celui-ci était signé en octobre 1947 pour entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1948.

développement (BIRD ou Banque mondiale), de l'ordre international économique néolibéral qui devait voir le jour à la fin de la deuxième guerre mondiale afin de lutter contre les errements nationalistes et protectionnistes antérieurs et éviter la répétition des tensions commerciales, destructrices d'avant-guerre. À cet effet, l'OIT contenait des dispositions fortes novatrices, notamment sur « le développement et la reconstruction »⁶.

En Europe, l'Organisation européenne de coopération économique (OCDE), puis la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), ont mis en œuvre des programmes de relance et encouragé la coopération économique⁷. Le plan Marshall de 1948-1942 pour la reconstruction de l'Europe a été la stratégie de reconstruction la plus réussie de l'histoire. Les clés de cette réussite résident dans un certain nombre de points : l'Europe, à l'exception de l'Allemagne, n'a pas connu de transition politique ou sociale à l'époque de la reconstruction économique. En fait, ces pays avaient des systèmes politiques et économiques matures qui pouvaient être utilisés dans le processus de reconstruction. En même temps, en raison de la nature interétatique du conflit, la réconciliation nationale n'était pas nécessaire. Il n'y avait pas non plus de problème de sécurité à l'issue de la guerre, parce que les institutions de sécurité publique étaient en place et efficaces.

Le paradigme est complètement différent en ce qui concerne les reconstructions économiques à l'époque contemporaine. En effet, avec la fin de la guerre froide, un grand nombre de pays en développement sont sortis de conflits civils au début des années 90s. Alors que les conflits liés à la guerre froide se sont apaisés, un certain nombre de conflits ethniques ont éclaté et plusieurs interventions militaires ont eu lieu, certaines diligentées, avalisées ou gérées par le Conseil de sécurité des Nations unies. En raison de la nature des conflits, quelques-uns de ces pays ont réussi à instaurer une paix fragile et à s'engager dans ce qui est souvent une transition complexe et difficile entre la guerre et la paix : ils doivent créer des forces de police civile parce qu'ils étaient devenus des sociétés militarisées

⁶ Sur tous ces points, voir D. Carreau et P. Julliard, *Droit international économique*, 4 éd., Paris, Dalloz, 2010, pp. 65-67.

⁷ Ch. Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, Presses Universitaires de France, 2e éd., 1993, p. 44.

pendant la guerre. Ils doivent également faire de sérieux efforts de réconciliation nationale pour faire en sorte que les anciens combattants, les réfugiés et les personnes déplacées puissent retourner dans leurs communautés et vivre en paix. Et, quasiment tous sont des Etats ou de territoires de pays en voie de développement. Ainsi, la menace omniprésente d'une rechute vers la violence, les pays post-conflit sont exposés à une série d'autres risques graves et à des défis en matière de capacités, notamment l'instabilité politique, de graves problèmes de sécurité et un manque de capacités institutionnelles⁸.

Cela impose nécessairement de sérieuses contraintes financières et temporelles à la reconstruction économique. En effet, dans les pays en développement en général, et plus encore dans les pays sortant d'un conflit, on sait que la faiblesse des institutions entrave les investissements entrepreneuriaux, exacerbant ainsi le sous-développement. Les infrastructures physiques sont souvent endommagées ou indisponibles, notamment l'électricité, l'eau, les transports et l'accès à la terre. La corruption est souvent endémique, tandis que la transparence et l'État de droit sont absents ou extrêmement faibles. Il s'agit là de facteurs fortement limitants pour les économies brisées par les conflits et privées de main-d'œuvre qualifiée alors qu'elles luttent pour faire face aux effets de la fuite des cerveaux et du vol des capitaux⁹.

Dans ce contexte, la reconstruction économique post-conflit fait peser un lourd fardeau non seulement sur les pays eux-mêmes, mais aussi sur la communauté internationale qui facilite et finance la transition vers la paix. Sur le plan opérationnel, la reconstruction implique une grande variété d'acteurs internationaux, allant du système des Nations unies dans son ensemble aux institutions financières internationales (IFI), en passant par les organisations de développement, les donateurs bilatéraux et régionaux et ainsi que, très souvent, à un grand nombre d'organisations non-gouvernementales (ONG).

⁸ G. Del Castillo, « Economic Reconstruction of War-Torn Countries: The Role of the International Financial Institutions », *Seton Hall Law Review*, vol. 38, 2008, pp. 1269-1272.

⁹ N. Turner, A. Obijiofor, V. Popovski, « Post-Conflict Countries and Foreign Investment », *United Nations University Policy Brief*, vol. 2, 2008, disponible à l'adresse suivante: http://collections.unu.edu/eserv/UNU:3066/pb08_08.pdf.

Au sein du système des Nations unies, la reconstruction économique est un volet de la consolidation de la paix post-conflit.

Paragraphe 2 : Conceptualisation du sujet

A. La reconstruction économique, un aspect des opérations de consolidation de la paix

L'implication des Nations unies dans la prévention et la gestion des conflits a une longue histoire remontant aux premières années de son existence¹⁰. L'une des tâches les plus importantes des Nations unies est, sans doute, le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Celui-ci est effectivement un objectif clairement affirmé de l'ONU, tel qu'explicitement déclaré dans l'article 1, paragraphe 1 de sa Charte¹¹.

Cela dit, l'implication de l'ONU dans ce domaine a fondamentalement évolué au cours des ans. Cette évolution, est plus significative dans les activités et le mandat confiés aux missions de l'ONU: le rôle traditionnel des missions de maintien de la paix, la surveillance du respect des accords de cessez-le-feu, a graduellement été remplacé par des missions globales de consolidation de la paix qui incluent, non seulement des éléments d'opérations traditionnelles, mais aussi, et de manière prédominante, des éléments liés à la reconstruction des institutions et des

¹⁰ T. G. Weiss et S. Daws, *The Oxford Handbook on the United Nations*, OUP, 2008, pp. 513–720.

¹¹ Charte des Nations, art. 1, para. 1 : « [les] buts des Nations unies sont les suivants : (1) Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ».

infrastructures étatiques¹². Tandis que les missions traditionnelles de maintien de la paix excluent aux différents intervenants d'exercer des pouvoirs normatifs, les Nations unies se sont, au cours des trois dernières décennies, impliquées dans des processus de reconstruction, comprenant la prise de contrôle et l'administration de territoires entiers dans des situations généralement référencées comme des situations de consolidation de la paix post-conflit¹³.

En fait, ce que la consolidation de la paix entraîne en pratique ou comment elle peut être définie est difficile à postuler dogmatiquement. En effet, puisque chaque situation, et donc chaque intervention des Nations unies dans ces situations, est unique, les activités des Nations unies dans ces domaines sont taillées sur-mesure et ne peuvent pas facilement être définies. La consolidation de la paix couvre des activités allant de l'aide humanitaire à l'entière responsabilité administrative et législative sur la reconstruction économique et sociale des États ou territoires étatiques¹⁴.

Formellement, la consolidation de la paix comme concept a été introduite dans le langage et les documents officiels des Nations unies depuis le bien connu « Agenda pour la paix » du Secrétaire général Boutros-Boutros Ghali. Le facteur majeur qui a marqué le glissement du maintien de la paix à la consolidation de la paix est un changement politique et stratégique dans l'approche des Nations unies par rapport au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ce changement de politique n'est pas un hasard : il implique fondamentalement un changement de vision sur l'interdépendance des éléments politique, économique, civil et social de la reconstruction post-conflit, ainsi qu'une attention accrue au besoin de l'État concerné de s'engager dans une transition vers la démocratie et l'économie de marché, avec le

¹² A. Von Bogdandy et *al.*, « State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and Appraisal of Different Approaches », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 9, 2005, p. 579.

¹³ C. Stahn, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, CUP, 2008, p. 203.

¹⁴ A. Von Bogdandy et *al.*, « State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and Appraisal of Different Approaches », *op. cit.*, p. 406.

recours à l'état de droit qui, depuis la fin de la guerre froide, a émergé comme un outil de développement afin de créer la paix et la stabilité¹⁵.

Les opérations menées avant les années 90s ont sous-estimé l'importance de la reconstruction civile, sociale, politique et économique dans la construction d'une paix durable¹⁶. Toute tentative de traiter un seul de ces domaines était donc, dans une certaine mesure, liée à l'échec si les structures existantes de l'État n'étaient pas en mesure de maintenir et de poursuivre les efforts de reconstruction. La prise de conscience croissante de l'interdépendance des affaires politique, économique et sociale a conduit à l'introduction graduelle de tels éléments dans les activités de maintien de la paix¹⁷.

L'une des finalités de la préservation de la paix et de la sécurité, comme définie dans « l'Agenda pour la paix » est effectivement de « traiter les causes profondes des conflits : désespoir économique, injustice sociale et oppression politique »¹⁸. Un rapport ultérieur du Secrétaire général Koffi Annan a résumé cette évolution comme suit : « Tandis que les efforts des Nations unies ont été conçus de manière à ce qu'ils soient palpables à la population de faire face à l'urgence de leurs besoins de sécurité et à faire face aux graves injustices de guerre, les causes profondes des conflits ont souvent été laissées sans réponse. Pourtant, c'est en abordant les causes des conflits, de manière légitime et juste, que la communauté internationale peut aider à prévenir le retour au conflit à l'avenir »¹⁹.

La fin de la guerre froide a donc déclenché l'augmentation des activités de consolidation de la paix post-conflit conduites par les Nations unies, avec un fort

¹⁵ A. Von Bogdandy et al., « State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and Appraisal of Different Approaches », *op. cit.*, p. 553.

¹⁶ R. Paris, « *Post-Conflict Peacebuilding* », in Thomas Weiss and Sam Daws, *The Oxford Handbook of the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 417.

¹⁷ G. Del Castillo, « Economic Reconstruction of War-Torn Countries: The Role of the International Financial Institutions », *Seton Hall Law Review*, vol. 38, pp. 1265–1277.

¹⁸ A/47/277, 17 juin 1992, Rapport du Secrétaire général, « Agenda pour la paix », para. 5.

¹⁹ S/2004/616, 23 août 2004, Rapport du Secrétaire général, « L'état de droit et la justice transitoire », para. 13.

accent mis sur la démocratie et l'économie de marché²⁰. La démocratie, le respect de l'état de droit, la consolidation ou la reconstruction des institutions étatiques et l'administration efficace de l'État étaient maintenant vus comme un recours face à la résurgence des conflits. Depuis, les missions traditionnelles de maintien de la paix ont évolué d'une simple interposition de forces militaires à une intervention d'acteurs fournissant une assistance dans l'organisation des élections, à la contribution à la création ou restauration d'institutions étatiques démocratiques et à une transition vers une économie de marché.

Il est communément admis que la consolidation de la paix concerne généralement quatre domaines d'activité : le domaine sécuritaire, le domaine socio-économique, le domaine de l'état de droit et le domaine de la démocratie²¹. Une variété d'activités de reconstruction est nécessaire avant qu'un État puisse se remettre d'une crise post-conflit, car tous les secteurs de l'État en question sont dévastés par le conflit armé, et les exigences spécifiques de chacun ont besoin d'être traitées²².

L'élargissement du paradigme de maintien de la paix et l'apparition d'opérations multi-dimensionnelles ou globales post-conflits ont explicité les aspects de reconstruction économique présents dans les opérations de consolidation de la paix post-conflits de l'ONU après la fin de la guerre froide. En effet, il est devenu de plus en plus évident que le développement économique et la réduction de la pauvreté peuvent réduire considérablement l'incidence des conflits. Cela est particulièrement important pour les pays qui se relèvent de conflits violents, étant donné qu'ils sont souvent parmi les plus pauvres, même par rapport à d'autres pays en développement, et qu'ils sont extrêmement vulnérables au retour à la violence. Le développement économique joue donc un rôle essentiel et interdépendant - aux côtés du

²⁰ B. Grenfell, *Promoting the Rule of Law in Post-Conflict States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016 p. 24.

²¹ *Ibid.*, p. 553.

²² P. Collier, *Post-Conflict Economic Recovery*, Oxford, Oxford University, 2006, p. 129.

développement politique et du maintien de la sécurité - dans les processus de consolidation de la paix.

Par ailleurs, outre la menace omniprésente d'une rechute vers la violence, les pays sortant d'un conflit sont confrontés à une série d'autres risques graves et à des déficits de capacités, notamment l'instabilité politique, de graves problèmes de sécurité et un manque de capacités institutionnelles. Dans les pays en développement en général, et plus encore dans les pays sortant d'un conflit, on sait que la faiblesse des institutions entrave les investissements des entreprises, ce qui aggrave le sous-développement. Les infrastructures physiques sont souvent endommagées ou indisponibles, notamment l'électricité, l'eau, les transports et l'accès à la terre. La corruption est souvent endémique, tandis que la transparence et l'État de droit sont absents ou extrêmement faibles. Il s'agit là de facteurs fortement limitants pour les économies brisées par les conflits et privées de main-d'œuvre qualifiée alors qu'elles luttent pour faire face aux effets de la fuite des cerveaux et des capitaux²³.

Dans ce contexte, l'aide au développement ne peut à elle seule transformer les économies endommagées. Il faut plutôt mettre en œuvre une gamme de mesures indispensables pour promouvoir la stabilisation économique, via des réformes économiques d'envergure, revitaliser les industries, reconstruire les infrastructures, et même éliminer à terme le besoin d'aide.

B. Conception étroite de la reconstruction économique : une approche plus adaptée aux préoccupations du droit international public

Au sens large, le terme « reconstruction économique » comprend tout ce qui est nécessaire dans la transition de la guerre à la paix pour réactiver l'emploi à court terme

²³ N. Turner, A. Obijiofor, V. Popovski, « Post-Conflict Countries and Foreign Investment », *op. cit.* (disponible à l'adresse suivante: http://collections.unu.edu/eserv/UNU:3066/pb08_08.pdf).

et jeter les bases d'une économie à la fois dynamique et inclusive²⁴. Dans cette approche, la reconstruction économique post-conflit doit inclure non seulement la réhabilitation des infrastructures physiques et humaines en soi, mais aussi la stabilisation macroéconomique et les politiques de réformes structurelles. Elle devrait également inclure les fondements microéconomiques, y compris un système juridique, institutionnel et réglementaire approprié et un climat commercial favorable, nécessaires à la promotion de l'investissement axé sur le marché, à la création d'emplois et à la croissance²⁵.

La réhabilitation des infrastructures physiques et humaines, ainsi que les politiques microéconomiques, ne seront pas traitées dans cette étude, car il s'agit là de questions qui ne sont pas saisies par le droit international public. Notre étude se concentrera donc sur la dimension macroéconomique de la reconstruction économique, à savoir l'ensemble de mesures économiques prises par les différentes autorités participantes aux processus de reconstruction, visant à revitaliser l'ensemble du tissu économique des territoires à reconstruire, et faisant l'objet d'une réglementation par le droit international²⁶.

Paragraphe 3: Délimitation du sujet

A. La reconstruction économique dans les opérations multi-dimensionnelles conduites par le Conseil de sécurité depuis les années 90s

²⁴ G. Del Castillo, « Economic Reconstruction of War-Torn Countries: The Role of the International Financial Institutions », op. cit., pp. 1265-1266.

²⁵ *Ibid.*, p. 1266.

²⁶ Sur toutes ces questions, voir P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public*, 8e éd., Paris, LGDJ, 2009, 1150-1272.

La transition du maintien de la paix aux opérations de consolidation de la paix post-conflit, à la fin des années 90s, a entraîné l'inclusion de la reconstruction économique comme l'un des blocs d'opération post-conflit conduite par les Nations unies²⁷. D'un point de vue historique, il y a eu une évolution graduelle dans l'octroi de pouvoirs administratifs aux acteurs internationaux dans le contexte global de la consolidation post-conflit. Cette évolution graduelle a coïncidé avec le rôle croissant des Nations unies comme administrateur dans des situations post-conflits.

Nonobstant quelques précédents au sein de l'activité de l'ONU et, bien sûr, les efforts de reconstruction économique de grande ampleur après la Deuxième Guerre mondiale et les guerres en Corée et au Vietnam²⁸, la pratique de la consolidation de la paix a inclus des aspects de reconstruction civile, sociale et économique uniquement depuis le milieu des années 90s²⁹.

L'expérience des Nations unies au Cambodge au début des années 90s peut généralement être vue comme le point de départ de l'évolution vers la consolidation de la paix globale, et donc, l'inclusion graduelle de composants économiques dans les mandats des missions de consolidation de la paix post-conflit³⁰. Dans le cadre de l'accord de paix du Cambodge du 16 février 1991, Le Conseil de sécurité a autorisé la nomination d'une Autorité transitoire des Nations unies au Cambodge³¹. Le mandat de la mission a inclus de nombreux aspects des opérations de maintien de la paix traditionnelles et, en même temps, de nombreux aspects des futures opérations de maintien de la paix multidimensionnelles, comprenant certaines, quoiqu'encore limitées, références aux liens entre l'économie et certains aspects liés à la paix. Le mandat a englobé des aspects relatifs aux droits de l'homme, à l'organisation et à la conduite d'élections libres et équitables, aux accords militaires, à une administration civile limitée, au maintien de l'ordre public, à la réhabilitation des infrastructures

²⁷ E. De Brabandre, *Post-Conflict Administrations in International Law*, Nijhoff, 2009, p. 312.

²⁸ G. Del Castillo, « Economic Reconstruction of War-Torn Countries: The Role of the International Financial Institutions », *op. cit.*, p. 1265.

²⁹ E. De Brabandre, *Post-Conflict Administrations in International Law*, *op. cit.*, p. 23.

³⁰ *Ibid.*, p. 27.

³¹ S/RES/745/1992, du 28 février 1992, *Accord de paix au Cambodge*.

essentielles du Cambodge ; y compris la création des conditions politique, économique et sociale propices au retour et à une intégration harmonieuse des réfugiés et personnes déplacées³². L’Autorité transitoire était habilitée à exercer certains pouvoirs législatifs limités.

Après quelques années, les Nations unies étaient mandatées de prendre en charge plusieurs fonctions administratives en Bosnie-Herzégovine. L’accord de Dayton, de décembre 1995, contenait une liste d’annexes définissant le rôle de la communauté internationale dans la reconstruction de l’État. Parallèlement à la nomination d’un Haut représentant des Nations unies, une Mission des Nations unies en Bosnie-Herzégovine avait été établie³³. La Mission avait un mandat civil limité, ayant majoritairement pour but la coordination des activités des Nations unies dans le domaine humanitaire, des réfugiés, des droits de l’homme, des élections et de la réhabilitation des infrastructures³⁴. Son mandat a aussi inclus la reconstruction économique sous le leadership de la Banque mondiale et de la Commission européenne³⁵.

La première mission administrative globale a suivi la conclusion de l’accord de base sur la région de la Slavonie orientale, du Baranja et de la Sirmie occidentale, qui a prévu l’intégration pacifique de cette région dans la Croatie. L’Administration transitoire, établie par le Conseil de sécurité, possédait des pouvoirs législatifs pour accomplir sa mission³⁶. Celle-ci consistait, entre autres, à entreprendre des tâches liées à l’administration civile et au fonctionnement des services publics, à organiser des élections et à entreprendre des activités pour le développement et la reconstruction économique de la région³⁷.

³² *Ibid.*, art. 19.

³³ S/RES/1995, du 15 décembre 1995, *Accord de paix en Bosnie-Herzégovine*.

³⁴ S/RES/1035/1995, du 21 décembre 1995.

³⁵ S/1995/1031, du 13 décembre 1995.

³⁶ S/RES/1037/1996, du 15 janvier 1996.

³⁷ S/1996/1037, du 15 janvier 1996, para. 17.

De même, suivant l'intervention armée au Kosovo en mars 1999, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1244 (1999) établissant la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo³⁸. Celle-ci devait promouvoir l'établissement d'une autonomie substantielle et d'une auto-administration, dans le respect de la souveraineté de l'ex-République fédérale de Yougoslavie (ex -Serbie-Monténégro), et comprenait notamment un robuste mandat de réforme économique³⁹. Bien que non prévu, expressément, par la résolution 1244 (1999), le Représentant spécial du Secrétaire général au Kosovo s'est octroyé l'exercice de la plénitude des compétences en matière législative, exécutive et judiciaire sur le territoire kosovar⁴⁰.

Quelques mois plus tard, le Conseil de sécurité a autorisé l'établissement de l'Autorité transitoire des Nations unies au Timor oriental⁴¹. L'Autorité était dotée de l'entière responsabilité de l'administration du pays précité et était expressément habilitée à y exercer toute l'autorité exécutive et législative, y compris l'administration de la justice⁴².

Cependant, à partir de cet instant, la portée de l'intervention des acteurs internationaux dans la sphère économique des États sujets à une consolidation de la paix post-conflit est allée décroissante, excepté le précédent irakien qui, lui, était le résultat d'une combinaison du droit de l'occupation militaire avec l'autorité du Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII. En effet, à l'issue de l'invasion anglo-américaine de 2003, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1483 (2003) qui contenait les dispositions de base pour l'administration du territoire et clarifiait les différentes responsabilités en Irak⁴³. Selon cette résolution, la responsabilité administrative était laissée à la puissance occupante, tandis que les Nations unies devaient uniquement assumer un rôle d'assistance limité. Sur cette base, la puissance occupante était la

³⁸ S/RES/1244/1999, du 10 juin 1999, paras. 11 (a) et 12.

³⁹ *Ibid.*, para. 11 (a).

⁴⁰ S/1999/799, 12 juillet 1999.

⁴¹ S/RES/1272/1999, du 25 octobre 1999.

⁴² *Ibid.*, para. 1.

⁴³ S/RES/1483/2003, du 22 mai 2003.

principale responsable pour la reconstruction économique⁴⁴, afin de promouvoir le bien-être du peuple irakien⁴⁵.

Hormis ce cas, les opérations de consolidation de la paix incluant un mandat économique ont été moins intrusives que celles au Kosovo et au Timor. En effet, dans ces types d'opérations, plutôt que de directement administrer les États ou territoires étatiques sujets à reconstruction post-conflit, les acteurs internationaux ont simplement supervisé l'ensemble du processus de reconstruction économique.

Ce fut en effet le cas en Afghanistan. Ici, l'accent a été mis sur le maximum de participation des acteurs locaux et la moindre implication des acteurs internationaux. Suivant la signature de l'accord de Bonn, le Conseil de sécurité a unanimement endossé l'accord⁴⁶ et a établi une Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan⁴⁷, en conformité avec le résultat de la Conférence de Bonn. Le mandat de base de la Mission était d'assister l'Autorité intérimaire afghane, pour remplir les tâches confiées aux Nations unies par l'accord de Bonn, et de coordonner toutes les activités humanitaires et de reconstruction en Afghanistan⁴⁸.

La reconstruction économique, tout en étant une partie importante du processus de reconstruction de l'Afghanistan, n'était pas au sein du mandat des Nations unies, mais a été laissée à l'initiative des États donateurs disposés à financer des programmes individuels de reconstruction économique⁴⁹.

Ce fut également le cas dans un certain nombre de pays africains où l'action des Nations unies s'est limitée à encadrer l'élaboration et à veiller à la mise en œuvre effective des différents accords de paix qui, de manière générale, font explicitement référence aux aspects économiques du processus de reconstruction post-conflit. C'est

⁴⁴ C. C. Benson, « Just Post Bellum en Iraq », *Richmond Journal of Global Law and Business*, vol. 11, 2012, p. 315.

⁴⁵ S/RES/1483/2003, para. 8 (e).

⁴⁶ S/RES/1383/2001, du 21 mars 2001.

⁴⁷ S/RES/1401/2001, du 28 mars 2001.

⁴⁸ S/2003/715, du 17 juillet 2003.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 97.

le cas de l'accord de Lomé, conclu entre le gouvernement de la Sierra Leone et le Front uni révolutionnaire de Sierra Leone (RUF) le 25 mai 1999⁵⁰ ; de l'accord de paix d'Accra entre le gouvernement du Liberia, les Libériens Unis pour la Réconciliation et la Démocratie (LURD), le Mouvement pour la démocratie au Liberia (MODEL) et les partis politiques en 2003⁵¹ ; ou encore de l'accord de Ouagadougou, signé le 4 mars 2007, portant résolution du conflit en Côte d'Ivoire⁵².

Dans ces derniers cas de figure, les Nations unies, notamment via le Conseil de sécurité, ont tout de même continué à jouer un rôle important dans le processus de reconstruction. Au Congo (RDC), par exemple, le Conseil de sécurité a souligné le besoin pour le gouvernement de regagner le contrôle et de mener une gestion efficace des sites miniers clés du pays, tout en établissant un contrôle transparent et effectif sur l'exploitation des ressources naturelles⁵³. Comme au Congo (RDC), le mandat de la mission des Nations unies au Liberia comprenait des dispositions importantes sur l'assistance au Gouvernement transitoire national dans la gestion des ressources naturelles⁵⁴. Toutes ces différentes formes d'intervention ne manquent pas de susciter des préoccupations juridiques considérables.

⁵⁰ *Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone*, Lomé/Togo, 7 juillet 1999. Disponible à l'adresse suivante : http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/sierra_leone_07071999.pdf [Accord de Lomé].

⁵¹ *Peace Agreement between the Government of Liberia, the Liberians United for Reconciliation and Democracy, the Movement for Democracy in Liberia and the Political Parties*, Accra/Ghana, 18 août 2003, Doc. N.U. S/2003/850, du 29 août 2003 [Accord d'Accra].

⁵² *Ouagadougou Political Agreement*, Ouagadougou/Burkina Faso, 4 mars 2007. Doc. N.U. S/2007/144, du 13 mars 2007 [Accord d'Ougadougou].

⁵³ S/RES/1756/2007, du 14 mai 2007.

⁵⁴ S/RES/1509/2003, du 19 septembre 2003.

B. Les mesures de reconstruction économique dans les activités économiques du Conseil de sécurité

1) Les mesures visant à restreindre les opportunités économiques des auteurs de troubles

Le Conseil de sécurité n'a jamais été dépourvu de compétence en matière économique. Pendant de nombreuses années, les sanctions économiques globales, dont l'objectif général était de réagir aux menaces existantes contre la paix en imposant des embargos commerciaux, afin de modifier le comportement de l'État fauteur de troubles, ont constitué le pilier traditionnel de la compétence du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII⁵⁵. Le Conseil de sécurité a, par exemple, imposé des sanctions économiques globales à l'Irak en 1990, en réaction à son invasion du Koweït⁵⁶. Les sanctions qui lui avaient été imposées ont créé un ensemble de conditions qui l'ont pratiquement coupé de l'économie mondiale : interdiction de tout commerce, embargo sur le pétrole, gel des actifs financiers du gouvernement irakien à l'étranger, embargo sur les armes et suspension des vols internationaux⁵⁷.

Lorsque l'impact humanitaire des sanctions globales en Irak est devenu évident, le Conseil a commencé à affiner sa pratique. Premièrement, il a commencé à cibler sélectivement les individus et les acteurs non-étatiques au moyen de sanctions « intelligentes » ou « ciblées » pour limiter l'accès des cibles aux marchés, aux fonds et aux armes⁵⁸. Deuxièmement, le Conseil a commencé à réglementer des secteurs économiques complets dans les États membres afin d'atténuer de façon proactive de

⁵⁵ P. Gungoren-Chédru, « Les embargos et les sanctions financières internationales », *Revue internationale de la compliance et de l'éthique des affaires*, n° 51/52, 2013, pp. 20-23.

⁵⁶ S/RES/661, du 6 août 1990.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Matthew Craven, « Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions », *European Journal of International Law*, n° 13, vol. 43, 2002, pp. 44-46.

futures menaces. Dans sa Résolution 1540 (2004), par exemple, le Conseil a mis en place des contrôles stricts sur le commerce des biens et des services nucléaires dans tous les États⁵⁹. Ce faisant, il a ciblé toute l'industrie économique plutôt qu'un État particulier⁶⁰.

Le deuxième volet de l'activité du Conseil de sécurité dans le domaine économique a été de s'attaquer au financement illicite du terrorisme. En réponse aux attentats du 11 septembre 2001, le Conseil a déterminé que le terrorisme constituait une menace pour la paix et a autorisé le gel de leurs avoirs afin de les empêcher d'avoir accès aux ressources économiques⁶¹.

Toutes ces mesures ont en commun le fait qu'elles visent à restreindre les opportunités économiques des entités, étatiques ou non-étatiques, ainsi que les individus ciblés.

2) Les mesures économiques ayant pour objet de redresser et assainir les économies détruites

Depuis le milieu des années 90s, le Conseil de sécurité a adopté diverses mesures économiques directes et indirectes visant, non pas à restreindre les opportunités économiques comme les précédentes, mais à revitaliser ou assainir une économie détruite. Il a ainsi encouragé la stabilisation économique dans les zones sortant d'un conflit comme le Kosovo et le Timor oriental, intégré des principes de gouvernance économique tels que la transparence et la responsabilité dans le régime de gouvernance transitoire au Liberia et élaboré une gamme de plus en plus complexe de stratégies de consolidation de la paix pour stabiliser la propriété des ressources

⁵⁹ S/RES/1540, du 28 avril 2004.

⁶⁰ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *op. cit.*, p. 1001.

⁶¹ Doc. NU., S/RES/1373, 28 septembre 2001.

naturelles comme le pétrole, le bois et les diamants⁶². Le Conseil de sécurité a également collaboré ou facilité l'intervention économique d'autres acteurs internationaux dans des situations après-conflit, tels que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, les organisations régionales, les donateurs et le secteur privé⁶³.

Paragraphe 5 : Intérêt du sujet

Le passage des sanctions globales traditionnelles qui restreignent les activités économiques à des résolutions proactives favorisant de bonnes pratiques économiques marque un nouveau tournant dans son approche que le Conseil de sécurité à de sa compétence en vertu du chapitre VII. Ainsi, désormais, le Conseil de sécurité intervient dans les politiques économiques nationales telles que les programmes de gestion des ressources naturelles⁶⁴, promulgue des lois sur le redressement économique dans les États fragiles et crée des programmes de coopération avec les institutions financières internationales sur la gouvernance économique⁶⁵.

Cette étude tend à rendre compte de cette évolution, en se focalisant notamment sur les problèmes juridiques que cette nouvelle dimension de l'activité économique du Conseil de sécurité soulève, lorsqu'elle touche à l'exercice des compétences régaliennes de l'Etat.

⁶² Liberia Governance and Economic Management Assistance Program (GEMAP) – Overview, <http://www.gemapliberia.org/pages/overview?PHPSESSID=7232f2343b3cea6e37274676c71d8d5d>.

⁶³ K. E. Boon, « “Open For Business”: International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *New York University Journal of International Law & Politics*, vol. 39, 2007, pp. 513-581.

⁶⁴ Liberia Governance and Economic Management Assistance Program (GEMAP) – Overview, <http://www.gemapliberia.org/pages/overview?PHPSESSID=7232f2343b3cea6e37274676c71d8d5d> (last visited Sept. 30, 2008).

⁶⁵ *Ibidem*.

Paragraphe 5 : Problématisation du sujet et approche méthodologique

Pour faire face aux préoccupations économiques internationales à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les Etats ont créé des organisations internationales avec des compétences économiques spécifiques. Cependant, s'il est vrai que la Banque mondiale, le FMI, l'OMC et d'autres institutions multilatérales ont compétence sur certains aspects du système monétaire international, notamment la stabilité monétaire, la reconstruction et le développement, ils n'ont pas compétence en matière de paix et de sécurité⁶⁶. L'article IV, paragraphe 10, des Statuts de la Banque mondiale lui interdit, par exemple, de s'ingérer dans les affaires politiques de ses membres. L'article IV, paragraphe 3, plus étroit des Statuts du FMI limite également le FMI aux considérations non-politiques dans ses activités de surveillance⁶⁷.

En outre, s'il est également vrai qu'il existe des organes au sein des Nations unies ayant des compétences économiques interconnectées avec le maintien de la paix, à savoir l'Assemblée générale et le Conseil économique et social (ECOSOC), ceux-ci sont dépourvus de tout pouvoir contraignant à l'égard des Etats. Enfin, on assiste, depuis la fin de la Guerre Froide à la multiplication de conflits intraétatiques caractérisés, souvent, par l'effondrement de l'appareil d'Etat. Or, d'ordinaire, les pouvoirs des organisations internationales sont consultatifs et fondés sur le consentement de leurs membres⁶⁸.

L'avantage du Conseil de sécurité, en tant qu'organe, exécutif réside dans son pouvoir de réagir rapidement et de prendre unilatéralement des décisions

⁶⁶ Statuts du FMI, art. IV, para. 10.

⁶⁷ K. E. Boon, « "Open For Business": International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *op. cit.*, pp. 521-522.

⁶⁸ K. E. Boon, « "Open For Business": International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *op. cit.* 523.

contraignantes à l'égard des Etats ou des territoires non-étatiques⁶⁹. Par commodité de langage, l'expression « territoire » sera utilisée dans l'étude pour renvoyer non seulement aux Etats souverains et indépendants comme l'Irak ou le Libéria, mais aussi aux territoires non étatiques ou pré-étatiques, comme le Timor oriental et le Kosovo avant 2008.

D'un point de vue purement pragmatique, il est donc logique que le Conseil de sécurité soit l'organe compétent pour traiter des problèmes économiques affectant la paix et la sécurité internationales, même si des voix s'élèvent pour remettre en cause sa légitimité à cet égard⁷⁰.

Cependant, une telle compétence ne peut être présumée, elle doit être détenue et exercée sur des bases légales. Et, même si le Conseil de sécurité jouit de la « *Kompetenz-kompetenz* », il n'est pas entièrement libre. Il doit obligatoirement respecter un certain nombre d'obligations dans ses actions, même celles entreprises sur la base du chapitre VII. Or, sur ce fondement, nous avons vu que le Conseil de sécurité, et à travers lui, semble-t-il, divers acteurs internationaux, ont adoptés, dans le cadre des opérations de reconstruction économique, une gamme de mesures très intrusives dans la sphère interne et de nature à façonner durablement les économies des territoires à reconstruire, au point d'ôter aux autorités locales le droit et la possibilité de les modifier.

Paragraphe 6 : Objet de l'étude et annonce du plan

Par conséquent, au regard de ce qui précède, nous nous proposons d'analyser la licéité de l'ensemble des mesures économiques prises dans ce contexte, par le Conseil de sécurité, soit directement, soit via ses divers mandataires ; et en cas

⁶⁹ Charte des Nations unies, chapitre VII.

⁷⁰ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *op. cit.*, p. 1010.

d'illicéité, la possibilité de mettre en jeu la responsabilité des auteurs des actes illicites. Cela dit, pour pouvoir constater l'illicéité ou non des mesures économiques prises, encore faut-il identifier au préalable les obligations légales qui pèsent sur les différents acteurs, surtout dans ce contexte particulier de la reconstruction économique à l'issue de conflits armés.

En somme, l'objet de l'étude est clairement d'apporter une réponse au dilemme juridique derrière le processus de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, via une intervention de divers acteurs internationaux, notamment sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies, dans la mesure où ce processus consiste à façonner activement l'avenir d'un Etat particulier et de son peuple en interférant avec les affaires intérieures du pays déchiré par la guerre. En outre, au-delà de cet aspect, purement technique ou dogmatique ; à travers l'appréciation de la pratique des différents acteurs internationaux, face au dilemme de concilier les prescriptions faites en vertu du chapitre VII, leur nature d'organes internationaux et l'exercice des pouvoirs régaliens sur un territoire, c'est la question de l'articulation entre le droit international et/ou celui de l'ONU, et le droit local, à travers la dimension économique de l'activité du Conseil de sécurité, que nous envisageons d'analyser. La question de la licéité sera le fil directeur de toute cette analyse.

Sur cette base, nous nous proposons de vérifier, après avoir identifié les obligations légales qui pèsent sur le Conseil de sécurité et ses mandataires (**titre liminaire**), la licéité des actes juridiques pris par les différentes autorités afin de procéder à la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés (**Partie I**), dans un premier temps ; puis, dans un second temps, de vérifier la licéité des mesures économiques adoptées, ainsi que les conséquences juridiques liées à leur illicéité (**Partie II**).

**Titre liminaire : Obligations légales qui pesent sur le
Conseil de sécurité et ses mandataires dans le cadre
d'opérations de reconstruction économique entreprises en
vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies**

Il est admis que les pouvoirs du Conseil de sécurité, même lorsqu'il agit en vertu du chapitre VII, ne sont pas illimités. Le pouvoir discrétionnaire qu'il détient en matière de qualification d'une situation comme constitutive d'une des situations prévues à l'article 39, tout comme celui de décider des moyens appropriés pour y faire face, notamment sur la base de l'article 41, voire de recourir aux pouvoirs implicites de la Charte des Nations unies, n'est pas illimité. De manière générale, le pouvoir discrétionnaire détenu par un organe connaît deux sortes de limites. La première est formée des règles juridiques que l'organe peut se fixer à lui-même afin d'encadrer ou de restreindre son pouvoir discrétionnaire et de faciliter l'exécution de son obligation de l'exercer ; la seconde est formée par la légalité objective qui s'impose à lui de l'extérieur, pour lui apporter une véritable limitation⁷¹.

3

Ces deux couches de la légalité se retrouvent également dans l'action du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, en matière de reconstruction économique d'États ou de territoires affectés par des conflits armés.

Cependant, si la première catégorie de limitations constituée de règles et principes du droit international expressément évoqués par le Conseil de sécurité dans ses résolutions pertinentes adoptées en vertu du chapitre VII, donnant mandat, notamment à d'autres autorités internationales, pour procéder à la reconstruction

⁷¹ G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *Revue générale de droit international public*, vol. 3, 2003, p. 559.

économique d'États ou de territoires affectés par la guerre, ne soulève pas d'énormes difficultés quant à leur agencement avec les pouvoirs détenus par le Conseil de sécurité ; il n'en est pas de même des limitations objectives aux pouvoirs du Conseil découlant à la fois de la Charte des Nations unies et de l'ordre juridique dans son ensemble.

Aussi, pour cerner au mieux la portée des pouvoirs détenus par le Conseil de sécurité, et ses mandataires, dans le cadre d'opérations de reconstruction économique, il est impératif de déterminer les obligations qui pèsent sur ces différents acteurs ; premièrement, au regard des principes fondamentaux contenu dans la Charte des Nations unies (**chapitre 1er**) ; deuxièmement, au regard de ceux issus des prescriptions expresses du Conseil de sécurité lui-même (**chapitre 2**).

Chapitre 1^{er}: Principes fondamentaux issus de la Charte des Nations unies s'imposant au Conseil de sécurité et aux organismes internationaux agissant en son nom

Les principes fondamentaux à prendre en considération dans notre étude, parce que pertinents à l'égard des activités économiques, sont essentiellement le principe de souveraineté des États et celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; deux principes inscrits dans la Charte des Nations unies et pouvant prétendre au statut de norme de *jus cogens*.

Cependant, l'extension du champ d'intervention du Conseil de sécurité, de la menace contre la paix au sens sécuritaire à la menace contre la paix au sens structurelle, et notamment le rayonnement du Conseil sur des activités assimilables à des mesures de règlement des différends prévues au chapitre VI, entraîne nécessairement des limitations supplémentaires à l'action de ce dernier, au titre du chapitre VII.

Dans cette perspective, nous allons nous atteler à déterminer, dans un premier temps, les obligations qui pèsent sur le Conseil de sécurité et ses agents d'exécution, au regard des principes fondamentaux expressément prescrits par la Charte des Nations unies ou ayant valeur de norme de *jus cogens* (**Section I**) ; puis dans un second temps, déterminer les règles et principes déduits de la Charte ou du système juridique international pertinents pour encadrer les opérations de reconstruction économique entreprises par le Conseil sur la base du chapitre VII, eu égard, non seulement à l'évolution des fonctions du Conseil de sécurité, mais également à la nature même des mesures mises en œuvre (**Section II**).

Section I : principes fondamentaux prescrits par la Charte des Nations unies

Le Conseil de sécurité est obligé de respecter les règles de droit international, c'est-à-dire les limites de sa propre compétence en vertu de la Charte des Nations unies⁷², que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a qualifié de limitations constitutionnelles⁷³ ; et les règles de droit international ayant notamment valeur de *jus cogens* ; normes impératives du droit international qui ont préséance sur la Charte des Nations unies⁷⁴.

Nul ne conteste donc que ces règles du droit international s'imposent au Conseil de sécurité dans l'accomplissement de sa mission en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales ; ce qui est contesté, cependant, c'est la mesure dans laquelle ces règles obligent le Conseil lorsqu'il agit en vertu du chapitre VII⁷⁵.

Par ailleurs, en comparant les limites qui découlent des normes impératives du droit international de celles qui découlent des règles et principes prescrits par la Charte des Nations unies, on doit admettre qu'en raison de leur rapport hiérarchique les premières sont plus à même de limiter fortement les pouvoirs du Conseil de sécurité que les dernières⁷⁶.

Étant donné que tous les principes prescrits par la Charte des Nations unies n'ont pas valeur de *jus cogens*, il est nécessaire d'analyser tour à tour les effets que ces

⁷² Cette exigence découle de l'obligation qui est faite au Conseil de sécurité de respecter les buts et principes de la Charte des Nations unies prescrits au chapitre 1, articles 1 et 2, dans l'accomplissement de ses devoirs en vertu de cette dernière.

⁷³ TPIY, *Procureur c. Tadic*, jugement en appel n° IT-94-1-RA- 72, 15 juillet 1999, para. 28.

⁷⁴ K. Doehring, « Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 1, 1997, p. 108.

⁷⁵ Dans le même sens, W. Web, « Security Council Powers and the Exigencies of Justice after War », *op. cit.*, pp. 77-78.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 89-90.

principes ont sur l'action du Conseil, selon qu'ils sont pris uniquement comme principes des Nations unies ou comme normes impératives de droit international.

La valeur de *jus cogens* du principe de souveraineté n'étant toujours pas établie, ce dernier sera analysé uniquement en tant que principe de la Charte des Nations unies dont il faudra déterminer les effets sur les pouvoirs du Conseil de sécurité, au titre du chapitre VII, en matière de reconstruction économique de sociétés ravagées par des conflits (§-1). Cette analyse sera suivie de celle du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; à la fois principe de la Charte et norme impérative du droit international (§ 2).

Paragraphe 1 : Le principe de souveraineté

Le principe de souveraineté constitue la colonne vertébrale de l'ordre mondial tel que nous le connaissons aujourd'hui⁷⁷. Le droit international, dont le but ultime a longtemps été de préserver les intérêts légitimes des États en garantissant entre eux une coopération et une coexistence pacifiques, s'est développé sur la base de cette notion⁷⁸.

L'atteinte au principe de souveraineté, souvent alléguée dans bon nombre de travaux universitaires récents⁷⁹, résulte d'une approche erronée de ce principe. Aussi, afin d'en saisir l'impact sur le processus de reconstruction économique des États et territoires affectés par des conflits armés (B), est-il essentiel d'en préciser

⁷⁷ P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public*, 8^e éd., Paris, LGDJ, 2009, pp. 465-480.

⁷⁸ M. Brus, « Bridging the Gap between State Sovereignty and International Governance: The Authority of Law », in G. Kreijen, *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford University Press, 2004, pp. 3-5.

⁷⁹ Y. Daudet, « L'action des Nations unies en matière d'administration territoriale », *op. cit.*, pp. 470-472 ; P. Daillier, « Opérations multinationales », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 314, 2005, pp. 274-323.

préalablement les contours, ainsi que les relations avec les pouvoirs du Conseil de sécurité exercés au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies (A).

A. Signification contemporaine du principe de souveraineté et ses relations avec les pouvoirs du Conseil de sécurité exercés au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies

Lorsque l'on traite des relations entre les pouvoirs du Conseil de sécurité au titre du chapitre VII et le principe de souveraineté (2), il est essentiel de dissocier les deux composantes principales de ce dernier, à savoir les attributs de la souveraineté, d'une part, et le titre de souveraineté, d'autre part (1). L'un et l'autre n'ont pas le même effet sur les pouvoirs du Conseil de sécurité.

1) La signification contemporaine du principe de souveraineté : titre de souveraineté et compétences souveraines

En droit international contemporain, le principe de souveraineté renvoie, en fait, au titre de souveraineté, à savoir le droit de propriété qu'un État pourrait avoir sur toute portion particulière d'un territoire⁸⁰ : c'est le *dominium* du droit romain⁸¹ qui en droit international correspond au droit à exercer, à l'exclusion de tout autre État, les fonctions d'un État⁸². Cependant, le principe de souveraineté est généralement utilisé

⁸⁰ E. Lauterpacht, « The International Personality of the United Nations. Capacity to Administer Territory », *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 5, 1956, p. 410.

⁸¹ B. Knoll, « United Nation *Imperium*: Horizontal and Vertical Transfer of Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in « Internationalized Territories » », *Austrian Review of International and European Law*, Vol. 7, 2002, p. 7.

⁸² CPA, *Îles de Palmas*, Pays-Bas c. Etats-Unis, Sentence arbitrale, 4 avril 1928, *RSA*, vol. II, p. 875.

pour décrire la compétence et le contrôle qu'un État pourrait exercer sur un territoire, peu importe la question de savoir qui détient réellement le titre souverain⁸³ : c'est *l'imperium*⁸⁴.

Cette première dissociation conduit à une autre qui distingue la souveraineté interne et la souveraineté internationale. Cette dernière est « une notion non quantitative, à l'instar par exemple de la personnalité de l'État [elle] est insusceptible de plus ou de moins et ne peut être limitée ni accrue dans les attributs qu'elle comporte [...] ce qui est quantitatif en revanche, et peut donc faire l'objet de limitation ou d'autres opérations destinées à en modifier les contours, ce sont les compétences et les pouvoirs exercés souverainement et attachés à la souveraineté dans son sens interne, auxquels hypothétiquement l'État peut renoncer [...] »⁸⁵.

Traditionnellement, titre de souveraineté et exercice des attributs de la souveraineté sont liés⁸⁶, mais il n'y a aucune raison en droit pour qu'ils le soient, et souvent ils ne le sont pas⁸⁷. Cette dissociation est implicite dans l'opinion sur la Namibie dans laquelle la CIJ a réaffirmé que : « [le] fait que l'Afrique du Sud n'a plus aucun titre pour administrer le territoire ne le libère pas de ses obligations et

⁸³ E. Lauterpacht, « The International Personality of the United Nations. Capacity to Administer Territory », *op. cit.*, p. 410.

⁸⁴ B. Knoll, « United Nation *Imperium*: Horizontal and Vertical Transfer of Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in « Internationalized Territories » », *op. cit.*, p. 7.

⁸⁵ J. Combacau, « La souveraineté internationale de l'Etat dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 9, 2000, pp. 113-114.

⁸⁶ Voir la déclaration du juge *ad hoc* du Portugal dans l'affaire du droit de passage en territoire indien : « La souveraineté sur un territoire implique la capacité d'exercer l'autorité publique dans ce territoire ; Elle implique le droit et l'obligation d'y maintenir l'ordre public, si nécessaire *manu militari* » (CIJ, *Affaire Droit de passage en territoire indien* (Portugal c. Inde), Fond, 12 avril 1960, Recueil, vol. 6, 1960, p.124). Cette opinion a été renforcée dans l'affaire *Bankovic*, dans laquelle la CEDH a conclu que la compétence extraterritoriale peut uniquement être reconnue dans les cas où un Etat contrôle effectivement le territoire pertinent ainsi que ses habitants, exerçant au moins certains pouvoirs publics normalement exercés par ce gouvernement (CEDH, *Affaire Bankovic et autres. Belgique et 16 autres Etats contractants*, n°52207/99, 12 décembre 2001, paras.59-73, disponible à l'adresse suivante : http://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_Index_2001.pdf.

⁸⁷ Sur ce point, voir E. Lauterpacht, « The International Personality of the United Nations. Capacity to Administer Territory », *op. cit.*, p. 410.

responsabilités en droit international envers d'autres États en ce qui concerne l'exercice de son pouvoir sur ce territoire»⁸⁸. De même, dans l'affaire du Timor oriental, la Cour a également souligné la continuité de l'autorité légitime du Portugal à administrer le territoire, en dépit de la plénitude et de l'effectivité du contrôle territorial exercé par l'Indonésie suivant son occupation militaire illégale de ce territoire dès 1975⁸⁹.

La pratique étatique va également dans le même sens, en témoignent les termes de la déclaration faite par les « Alliés » le 5 juin 1945 à l'issue de la défaite allemande. En effet, les « Alliés », après avoir assumé la « *supreme authority with respect to Germany* », ont tout de suite précisé que « *the assumption [...] of said authority and powers does not affect the annexion of the Germany* »⁹⁰.

En outre, au cours de ces dernières décennies, plusieurs institutions ont été formées et ont exercé des compétences souveraines sur des territoires, à l'image des occupations militaires, des protectorats, des systèmes de mandat et de tutelle. Cependant, aucune d'entre elles n'a impliqué un droit souverain sur le territoire en question⁹¹. Dans les cas d'administrations internationales de territoires conduites par les Nations unies, le caractère international de ces territoires n'a pas remis en cause le titre territorial, encore moins le titulaire de la souveraineté, malgré le fait que l'exercice de l'autorité administrative ne coïncidait pas avec la propriété ou la souveraineté sur lesdits territoires⁹².

⁸⁸ CIJ, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie*, Avis consultatif, 21 juin 1971, Recueil, 1971, p. 16.

⁸⁹ CIJ, *Timor oriental* (Portugal c. Australie), Arrêt, 30 juin 1995, Recueil, 1995, p. 90.

⁹⁰ Propos rapportés par E. Lauterpacht, « The International Personality of the United Nations. Capacity to Administer Territory », *op. cit.*, p. 410.

⁹¹ B. Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 41 et ss.

⁹² A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *Nordic Journal of International law*, 2001, vol. 21, p. 429.

Par conséquent, le transfert de compétences étatiques à une organisation internationale ou la présence d'acteurs étrangers dans l'administration d'un territoire n'implique pas le transfert de souveraineté de l'État à l'organisation internationale ou à la présence étrangère concernée. L'État lui-même ne disparaît pas quand l'entièreté ou une partie de son territoire est sous occupation ou administration internationale pas plus qu'il ne transfère son droit inhérent à ses compétences⁹³.

Cette dissociation du principe de souveraineté en titre de souveraineté et attributs de la souveraineté est essentielle pour comprendre les relations que ce principe entretient avec les pouvoirs du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

2) L'autorité du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, sur le principe de souveraineté de l'Etat

L'autorité du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, sur le principe de souveraineté n'est pas la même, selon qu'il s'agisse de l'exercice des attributs de la souveraineté (a) ou de l'impact sur le titre de souveraineté (b).

a. Le Conseil de sécurité peut exercer ou porter atteinte aux attributs de la souveraineté

I. – L'exception au principe de la compétence nationale prévue à l'article 2, paragraphe 7. Dans la Charte des Nations unies, l'exercice des attributs de la

⁹³ E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 83.

souveraineté est couvert par la clause de la compétence nationale prescrite à l'article 2, paragraphe 7. En effet, selon cette dernière, rien dans la Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale de tout État. La compétence sur les affaires internes de chaque État, bien que non définie dans la Charte, renvoie en fait au «right of each state to freely – independent of others states and international organizations – exercise its own legislative, executive and judicial jurisdiction »⁹⁴.

Cependant, cette même disposition précise que « ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII »⁹⁵. Par conséquent, si le Conseil de sécurité est autorisé à prendre des mesures portant sur l'exercice par un de ses organes subsidiaires, ou toute autre autorité internationale ayant reçu, de sa part, habilitation à cet effet, en vertu de ce chapitre de la Charte, il ne sera sujet à aucune limitation fondée sur le principe de la compétence nationale. Jusqu'à présent, toutes les tentatives visant à interpréter restrictivement cette disposition ont été vaines⁹⁶.

⁹⁴ G. Shinkaretskaya, « Content and limits of 'Domestic Reserve' », in G. Tunkin and R. Wulfrum, *International Law and Municipal Law*, Berlin, Duncker and Humblolt, 1988, p. 123.

⁹⁵ Charte des Nations unies, art. 2, para. 7.

⁹⁶ Selon le professeur Michael Glennon, la rupture ou la menace à la paix « [...] are left undefined by the Charter. At a minimum, breach of the peace would seem to imply some violation of sovereignty or cross-border intervention causing armed conflict, and a threat to the peace would thus entail the creation of an unreasonable risk of such an occurrence. Absent these elements, the possibility of Security Council interference in member states' internal affairs is too great, and the Charter flatly prohibits the United Nations from interfering in matters within the domestic jurisdiction of states. True, this provision does indicate that it ought not to be construed as prejudicing the application of enforcement measure under chapter VII; but that provision needs merely to be read as requiring that the two provisions be construed together, as allowing only those enforcement measures that do not conflict with a state's domestic jurisdiction »(M. Glennon, *Sovereignty and Community after Haiti: Rethinking Collective Use of Force*, *American Journal of International Law*, vol. 89, 1995, p. 71). Sur un tout autre argument, l'analyse de Frederic L. Kirgis, « *If one relies, as Matheson does, on the exclusion in article 2(7) for Chapter VII enforcement measures, it could be asked whether every measure the Council applies after invoking Chapter VII is an 'enforcement measures'* », soutenant ainsi que les recommandations, même prononcées sous le couvert du chapitre VII, ne rentrent pas dans le champ des mesures couvertes par l'exception de l'article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations unies (F. L.

II. – *La capacité du Conseil de sécurité à exercer des prérogatives de puissance publique.* En outre, au-delà de la question du droit du Conseil de sécurité, sur le fondement de l'exception 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations unies, d'intervenir dans les affaires internes des États souverains, notamment en prescrivant à l'endroit de ses organes subsidiaires ou toute autre autorité internationale l'exercice de prérogatives de puissance publique au sein d'États ou de territoires sujets à reconstruction, se pose également la question de sa capacité à le faire. Le juge Sir Gerard Fitzmaurice, dans son opinion dissidente dans l'affaire de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie a, par exemple, défendu la théorie selon laquelle le Conseil de sécurité n'a pas la capacité de modifier les droits territoriaux d'un État⁹⁷.

Kirgis, « Security Council Governance of Postconflict Societies : A Plea for Good Faith and informed Decision Making », *op. cit.*, pp. 579-581.

⁹⁷ CIJ, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie*, *op. cit.*, p. 220, par. 115 : « Even when acting under Chapter VII of the Charter itself, The Security Council has no power to abrogate or alter territorial rights, whether of the sovereignty or administration. Even a war-time occupation of country or territory cannot operate to do that. It must await the peace settlement. This is a principle of international law that is as well-established as any there can be, - and the Security Council is as much subject to it (for the United Nations is itself a subject of international law) as any of its individual member States are. The Security Council might, after making the necessary determination under Article 39 of the Charter, order the occupation of a country or piece of territory in order to restore peace and security, but it could not thereby, or as part of that operation, abrogate or alter territorial rights; - and the right to administer a mandated territory is a territorial right without which the territory could not be governed or the mandate be operated. It was to keep the peace, not to change the world order, that the Security Council was set up ».

Le juge Weeramantry a également adopté une approche similaire dans l'affaire du Timor oriental⁹⁸. En doctrine, on peut renvoyer à l'analyse de Hans Kelsen⁹⁹.

Aujourd'hui il ne serait plus raisonnable de tenir un tel discours. À la fois, les termes de la Charte et la pratique subséquente suggèrent clairement que les Nations unies, de manière générale, et le Conseil de sécurité, de manière particulière, ont la capacité d'exercer des compétences d'ordre gouvernemental. Tout d'abord, l'article 81 de la Charte prévoit expressément que les autorités administrant un territoire sous tutelle, donc exerçant des compétences souveraines sur ce territoire, pourraient être un ou plusieurs États, ou l'Organisation elle-même¹⁰⁰. En plus, les articles 83 et 84 prévoient l'exercice par le Conseil de sécurité des mêmes compétences que pour l'Assemblée générale pour ce qui est des zones stratégiques¹⁰¹.

Au regard de ceci, il est clairement indiqué que les Nations unies, et donc le Conseil de sécurité, étaient destinées à posséder une personnalité juridique suffisante pour exercer des compétences et un contrôle sur des territoires¹⁰². Cette compétence reste donc conforme à l'acte constitutif de l'Organisation et n'excède pas la compétence de l'Organisation dans son ensemble, étant donné que celle-ci a la capacité

⁹⁸ CIJ, *Timor oriental* (Portugal c. Australie), op. cit., Part. B (iii) : « *It is true indeed that the General Assembly and the Security Council, in all their plenitude of power, preside over the great task of decolonization and protection of dependent peoples. Yet, with all respect, they are no substitutes for the particular attention to the needs of each territory, which the Charter clearly intends to achieve. Protection from internal exploitation and external harm, day-to-day administration, development of human rights, promotion of economic interests and well-being, recovery of wrongful loss, fostering of self-government, representation in world forums, including this Court – all these require particular attention from a Power specifically charged with responsibility in that regard. Moreover, the supervision of the United Nations depends also on transmission of information under Article 73 (e) and, in the absence of an administering power, there would be a total neglect of that function and hence an impairment of United Nations supervision* ».

⁹⁹ Selon lui, « *[the] Organisation is not authorised by the Charter to exercise sovereignty over a territory which has not the legal status of a trust territory* » (H. Kelsen: *The Law of the United Nations*, Londres, Stevens and Sons Ltd, 1950, I-XVII, p. 651.

¹⁰⁰ Charte des Nations unies, art. 81.

¹⁰¹ Charte des Nations unies, arts. 83 et 84.

¹⁰² E. Lauterpacht, « *The International Personality of the United Nations. Capacity to Administer Territory* », op. cit., p. 411.

d'administrer des territoires sous tutelle¹⁰³. Par ailleurs, le Conseil de sécurité est autorisé à exercer de tels pouvoirs dès lors qu'ils lui ont été délégués par les États en adhérant à la Charte des Nations unies. Ceci n'est pas une perte de souveraineté de leur part, mais plutôt une expression de son exercice¹⁰⁴. En effet, comme l'avait noté la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire du *Wimbledon*, le droit d'entrer dans un engagement international est un attribut de la souveraineté, par conséquent les États en signant la Charte, comme en signant n'importe quel traité, n'abandonnaient pas leur souveraineté, ils l'exerçaient¹⁰⁵.

¹⁰³ Dans le même sens, K. Ardault et *als.* : « L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor oriental : la pratique à la recherche d'une théorie », *Revue belge de droit international*, 2005, p. 328.

¹⁰⁴ Ceci nous donne l'occasion de nuancer la portée du concept naissant de souveraineté suspendue. En effet, certains auteurs ont soutenu que la souveraineté d'un Etat ou territoire sous administration internationale serait suspendue au profit de l'administrateur ou que l'organisation exercerait la souveraineté en lieu et place de l'Etat souverain (A. Yannis, « The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and its Implication in International Politics », *European Journal of International Law*, vol. 13, 2002, pp. 1037-1052). Ceci est une interprétation erronée car l'exercice de prérogatives de puissance publique n'implique pas un transfert de souveraineté à l'endroit des autorités internationales concernées (dans le même sens, E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, *op. cit.*, pp. 83-84). Par ailleurs, selon monsieur Yannis, le concept de souveraineté suspendue est un subterfuge juridique ayant pour but de trouver une assise juridique *ex post facto* à une réalité politique en principe, et est contraire aux exigences du principe de souveraineté tel que consacré par le droit international. Ce dernier interviendrait donc quand il y a une contradiction entre la réalité politique et sociale sur le terrain et les principes du droit international (A. Yannis, « The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and its Implication in International Politics », *op. cit.*, pp. 1037-1052). Selon nous, ce concept n'est justifié que dans le cas d'une occupation militaire où l'autorité sous occupation n'a pas exprimé son consentement à l'exercice de ses prérogatives de puissance publique par une autre autorité tel que prescrit par le droit international. Il y a donc effectivement hiatus entre la réalité politique et le principe de souveraineté dans son sens large. Cependant, une telle analyse ne cadre pas avec les cas d'administration internationale de territoire consentie, expressément, via un accord, ou implicitement, via une décision du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII, par les autorités des Etats ou territoires concernés car en l'espèce un tel consentement correspond à un exercice même de la souveraineté de ces derniers et n'est donc plus incompatible avec le principe de souveraineté tel que prescrit en droit international.

¹⁰⁵ CPJI, *Vapeur Wimbledon* (Allemagne c. France et autres), Arrêt, 17 août 1923, Recueil, série A n° 1 p. 25.

Ainsi, en adhérant à la Charte des Nations unies, les États sont réputés avoir accepté, d'avance, l'autorité et les compétences du Conseil de sécurité, comme que prévu dans la Charte, dont fait partie l'exercice des prérogatives de puissance. Enfin, il est intéressant de rappeler que tous les membres des Nations unies ont l'obligation d'appliquer, sur la base de l'article 25, toutes les décisions du Conseil de sécurité conformément à la Charte¹⁰⁶ ; et que l'article 48 exige que de telles décisions soient réalisées à la fois par les États membres et à travers les organisations internationales auxquelles ils appartiennent¹⁰⁷. En revanche, il n'en est pas de même du titre de souveraineté.

b. Le Conseil de sécurité ne peut porter atteinte au titre de souveraineté

Dans la Charte des Nations unies, la dimension substantielle de la souveraineté est traitée par l'expression égalité souveraine des États membres¹⁰⁸ en corrélation, notamment, avec celles d'indépendance politique¹⁰⁹ et d'intégrité territoriale »¹¹⁰.

¹⁰⁶ Charte des Nations unies, art. 25.

¹⁰⁷ Charte des Nations unies, art. 48.

¹⁰⁸ Voir P. Daillier et *al.*, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 472 : « Parce qu'en vertu de l'immédiateté normative, les Etats ne sont subordonnés à aucune autre autorité nationale ou internationale, ils sont égaux juridiquement entre eux » ; dans le même sens, J. Combacau, « La souveraineté internationale de l'Etat dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français », *op. cit.*, p. 113 : « [la souveraineté internationale] est insusceptible de plus ou de moins, et ne peut être limitée ni accrue dans les attributs qu'elle comporte ».

¹⁰⁹ Voir, la déclaration de l'arbitre Max Weber dans l'affaire *l'île de Palmas* (CPA, *îles de Palmas*, *op. cit.*, p. 838) : « la souveraineté entre les relations entre Etats signifie l'indépendance ». En doctrine, G. Sorensen: « Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution », in R. Jackson (ed.), *Sovereignty at Millennium*, Oxford, Blackwell pub., 1999, p. 171: « *The definitorial content of sovereignty is the recognition of the fact that a state entity possesses constitutional independence. This entails that all states are equal (from a legal point of view), irrespective of the substantial differences between them* ».

¹¹⁰ Selon Catherine Iorns, le principe d'intégrité territoriale est l'un des principes de base du droit international, il est « *a fundamental norm of the present world system of states and state sovereignty* »

La Charte stipule dans son article 2, paragraphe 1, que l'Organisation est fondée sur l'égalité souveraine de tous ses membres¹¹¹ et prévoit, en outre, dans son article 2, paragraphe 4, que les membres « s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État [...] »¹¹². Ces dispositions de la Charte faisant référence à l'hypothèse que l'Organisation est fondée sur l'égalité souveraine, l'indépendance politique et l'intégrité territoriale de ses membres sont une autre manière de dire que l'Organisation a été mise en place avec le but principal de sauvegarder la souveraineté, du moins le titre de souveraineté des États membres, notamment à travers le maintien de leur indépendance et de leur intégrité territoriale. Le Conseil de sécurité, comme un organe de l'Organisation chargé d'atteindre ce but, ne peut pas être présumé avoir le pouvoir d'y porter atteinte¹¹³.

Rien dans la Charte des Nations unies ne lui donne un tel pouvoir¹¹⁴ ; d'autant plus que son article 24, paragraphe 2, demande au Conseil de sécurité d'agir « conformément aux buts et principes des Nations unies »¹¹⁵. Même si l'on adhère, comme certains auteurs l'ont fait¹¹⁶, à la thèse selon laquelle il y aurait une hiérarchie entre les buts et principes contenus dans la Charte, faisant du maintien de la paix et de la sécurité internationales le but principal, et des autres des buts secondaires ; et que par conséquent ces derniers ne constitueraient pas une limite au pouvoir du Conseil de sécurité lorsqu'il agit en vertu du chapitre VII, mais de simples guides dont le Conseil

(C. J. Iorns, « Indigenous Peoples and Self-determination: Challenging State », *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 24, 1999, p. 330).

¹¹¹ Charte des Nations unies, art. 2, para. 1.

¹¹² Charte des Nations unies, art. 2, para. 4.

¹¹³ Pour une approche similaire, voir, T. D. Gill, « Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter », *Netherlands Yearbook of International Law*, 1995, p. 85.

¹¹⁴ E. Lauterpacht, « The International Personality of the United Nations. Capacity to Administer Territory », *op. cit.*, p. 410.

¹¹⁵ Charte des Nations unies, art. 24, para. 2. Lesdits buts et principes sont énoncés aux articles 1 et 2, dont le dernier traite justement de l'égalité souveraine des États.

¹¹⁶ W. Web, « Security Council Powers and the Exigencies of Justice after War », *op. cit.*, pp. 76-81.

doit tenir compte¹¹⁷ ; cette affirmation ne saurait valoir pour le principe de souveraineté dont l'unique atténuation est expressément prévue à l'article 2, paragraphe 7, sur la compétence nationale. En effet, en formulant cette exception, les rédacteurs de la Charte ont, au contraire, affirmé l'indérogeabilité de l'autre dimension du principe de souveraineté, à savoir le titre de souveraineté, qui reste hors de portée des compétences du Conseil de sécurité, même agissant sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

Le précédent de la démarcation de la frontière entre l'Irak et le Koweït, dans les années quatre-vingt-dix, est assez révélateur sur ce point. En effet, dans sa résolution 833 (1993) du 27 mai 1993, concernant les travaux de la Commission de démarcation créée par le Secrétaire général, le Conseil a rappelé : « [Qu]'à travers le processus de démarcation, la Commission de démarcation de la frontière ne procédait à aucune réattribution de territoire entre le Koweït et l'Irak, mais menait seulement à bien, pour la première fois, la tâche technique nécessaire à la démarcation des coordonnées précises de la frontière définie dans le "Procès-verbal d'accord entre l'État du Koweït et la République d'Irak [de 1963]" »¹¹⁸. Si le Conseil a cru nécessaire d'affirmer qu'il ne s'agissait pas d'une nouvelle attribution de territoire, c'est parce qu'il a considéré qu'une telle réattribution, autrement dit, ce transfert de souveraineté, irait au-delà de ses compétences¹¹⁹.

En somme, si le Conseil de sécurité peut porter atteinte aux attributs de la souveraineté, il ne peut le faire en ce qui concerne le titre de souveraineté. Aussi, l'affirmation suivante nous semble exagérée: « *I believe that there can in fact be situations in which the Security would be justified in directing a permanent change in some aspect of the status, boundaries, political structure, or legal system of territory within a state, if the Council should determine that doing so is necessary to restore*

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 79.

¹¹⁸ Ce texte se retrouve à l'identique dans la résolution 773 (1992) du 26 août 1992.

¹¹⁹ Dans le même sens, M. G. Kohen, « Le Kosovo : un test pour la communauté internationale », in V. Chetail (éd.), *Conflicts, sécurité et coopération, Liber Amicorum Victor-Yves Ghebal*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 379-380.

and maintain international peace and security. To suggest some hypothetical examples: the Council might reasonably find that a change in the boundaries of a state is necessary to give its neighbours better security against a repetition of armed attacks; or that a guarantee of autonomy to a particular part of a state's territory or population is necessary to avoid a repetition of civil conflict that would threaten the peace of the region [...] »¹²⁰.

Cependant, l'interrelation entre titre de souveraineté, attributs de la souveraineté et nature des pouvoirs du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, n'est pas sans incidence sur la portée de ces derniers dans le processus de reconstruction économique des États et territoires affectés par des conflits.

B. Limitations apportées aux pouvoirs du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, par le principe de souveraineté

Le principe de souveraineté, dans ses différents aspects analysés ci-dessus, influence les pouvoirs du Conseil de sécurité dans deux sens, d'une part d'un point de vue matériel (1) ; d'autre part d'un point de vue temporel (2).

1) Limitation *ratione materiae* des pouvoirs du Conseil de sécurité

Il est vrai que le Conseil de sécurité peut exercer, ou faire exercer, des attributs de la souveraineté dans un État ou territoire s'il considère qu'il s'agit de mesures

¹²⁰ M. J. Matheson, « United Nations Governance of Postconflict Societies », *op. cit.*, p. 86.

indispensables pour faire face à la menace contre la paix qu'il aura préalablement constatée dans cet État ou sur ce territoire ; et que ceci ne préjuge en rien du titre de souveraineté qui résidera toujours dans son titulaire originaire. Par conséquent, le Conseil de sécurité ne peut porter atteinte à ce dernier.

Cependant, ainsi présenté, le principe de souveraineté n'épuise pas ses effets sur les pouvoirs du Conseil de sécurité. En effet, si tout État doit faire une utilisation « raisonnable » et « utile » de sa souveraineté territoriale¹²¹, il est clair que dans le cas d'une occupation, d'une administration internationale de territoire ou d'une opération de consolidation de la paix comportant attribution de l'exercice des compétences souveraines à des autorités autres que celles de l'État ou du territoire concerné, cet exercice de compétences étatiques doit être beaucoup plus limité¹²².

Ceci est tout d'abord une exigence du principe de proportionnalité. En effet, dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu du chapitre VII, le Conseil de sécurité doit être conscient du fait que même un État qui a commis une grave violation de ses obligations internationales, reste un État souverain dont les droits, conformément au principe de souveraineté, devraient connaître le moins d'interférences possible. Ce n'est pas tant l'État, en tant que concept juridique abstrait qui exige cela, mais plutôt le souverain agissant à travers lui¹²³.

Ceci est surtout, selon nous, une conséquence logique de l'interrelation entre les deux aspects du principe de souveraineté dans le cadre de la reconstruction d'État ou de territoire, entreprise en vertu du chapitre VII. En effet, si le Conseil est habilité à exercer des prérogatives de puissance publique, il n'est pas le titulaire de la

¹²¹ P. Daillier et al., *Droit international public, op. cit.*, p. 514 : « La souveraineté territoriale. Cette expression est une facilité de langage plus commode qu'exacte : ces compétences découlent de la souveraineté sur le territoire, elles en sont des manifestations ou des conséquences, non le contenu ».

¹²² J. C. Llorens, « Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'occupation étrangère », in N. Angelet (ed.), *Droit du pouvoir, pouvoir du droit: mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 869.

¹²³ C. Tomuschat, « Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo », in G. Kreijen, *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford University Press, 2004, *op. cit.*, pp. 340-341.

souveraineté. Par conséquent, il ne peut exercer lesdites prérogatives que dans la mesure où elles ne conduiraient pas, à terme, à vider la souveraineté de sa substance¹²⁴. En conséquence, l'exercice des attributs de la souveraineté par le Conseil de sécurité n'est pas illimité. Si le Conseil est habilité à exercer ce pouvoir, il ne peut l'exercer de la même manière et sur toutes les questions susceptibles d'être saisies par ce biais, comme l'aurait fait le souverain originel.

En somme, la disjonction entre attributs de la souveraineté et titre de souveraineté implique donc des limitations matérielles à l'action du Conseil de sécurité, limitations auxquelles s'ajoutent d'autres, d'ordre temporel cette fois-ci.

2) Limitation ratione temporis des pouvoirs du Conseil de sécurité

La nature temporaire de l'exercice des prérogatives de puissance publique par une autorité internationale, sur mandat du Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII, repose tout d'abord sur le respect du principe de souveraineté. En effet, les autorités internationales n'agissent pas comme souverain sur ces territoires, dès lors qu'elles ne disposent pas du titre de souveraineté. Celui-ci reste entre les mains du souverain originel qui tôt ou tard devra recouvrir la totalité de ses attributs¹²⁵. L'exercice des prérogatives de puissance publique par des autorités extérieures à l'État ou au territoire est donc nécessairement temporaire.

¹²⁴ Par exemple, le Conseil de sécurité, via ses organes subsidiaires, peut contracter des engagements internationaux pour le compte des États ou territoires sous son administration. Mais il ne peut exercer un tel pouvoir pour céder une partie du territoire en cause à un autre souverain. Il ne peut donc pas modifier les éléments constitutifs de l'État, ni réglementer sur des questions considérées comme l'incarnation de la souveraineté de l'État : emblème nationale, monnaie, etc. (Ces différentes questions seront approfondies ultérieurement).

¹²⁵ Dans le même sens, E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, op. cit., p. 110.

La nature des pouvoirs du Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII constitue une source supplémentaire de l'exercice temporaire des attributs de la souveraineté par des autorités externes. En effet, le chapitre VII permet au Conseil de prendre des mesures ayant pour but le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Une fois la paix et la sécurité internationales rétablies ou, une fois qu'une menace à la paix et à la sécurité internationales n'existe plus, l'exercice des compétences étatiques par des autorités étrangères ou internationales, mandatées par le Conseil de sécurité, doit prendre fin¹²⁶. Par ailleurs, les droits et les obligations des États concernés ne disparaissent pas pour autant puisque l'effet que les décisions du Conseil de sécurité ont sur ces droits et obligations ne peut s'étendre dans le temps qu'aussi longtemps que le Conseil de sécurité le jugera nécessaire¹²⁷ ; à condition simplement qu'elles n'affectent pas la souveraineté de l'État en cause¹²⁸ en prenant des mesures qui créeraient un fait accompli¹²⁹, par exemple, en portant préjudice ou en altérant le statut d'un territoire¹³⁰.

Cependant, il est vrai que la nature des pouvoirs du Conseil exige que celui-ci prenne des mesures provisoires ; par conséquent, s'il décide d'attribuer à une autorité internationale ou étrangère l'exercice de compétences souveraines dans un État ou sur un territoire, celui-ci sera logiquement temporaire. En revanche, nul ne peut présager de la durée d'une délégation de compétences étatiques conforme au principe de souveraineté, dès l'instant où le Conseil fait face à une menace du type qui exige une

¹²⁶ M. Bothe and Th. Marauhn, « UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration », in C. Tomuschat (éd.), *Kosovo and International Community a Legal Assessment*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, p. 236.

¹²⁷ T. D. Gill, « Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter », *op. cit.*, p. 68.

¹²⁸ CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie*, *op. cit.*, p. 294.

¹²⁹ A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *op. cit.*, p. 443.

¹³⁰ E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, *op. cit.*, p. 110.

réponse de nature durable¹³¹. Le recouvrement de l'entière des attributs souverains d'une entité devra donc être recherché dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité.

Parfois les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité sont explicites quant à la durée d'exercice de compétences souveraines par des autorités autres que celles de l'État ou du territoire en cause, d'autres fois, et assez souvent, elles ne le sont pas. Dans ces circonstances, il faut procéder à l'interprétation de celles-ci en s'appuyant notamment sur les règles relatives à l'interprétation des traités telles que codifiées dans la Partie III, section III, de la Convention de Vienne¹³². À ce sujet, plusieurs hypothèses peuvent être émises¹³³ : la résolution du Conseil peut elle-même prévoir la fin de telle mission, ou fixer les conditions pour une telle fin ; dans le cas contraire, une telle fin peut avoir lieu sur la base d'une résolution ultérieure fixant expressément ou implicitement la fin d'une telle mission¹³⁴.

De même, il n'est pas déraisonnable de penser qu'une résolution du Conseil, et donc des missions qu'elle prescrit, peut prendre fin en raison de la survenance d'une impossibilité de la mettre en œuvre, tout comme en raison d'un changement fondamental de circonstances survenant à l'égard de celles qui existaient au moment de son adoption, et qui n'avaient pas été prévues à l'origine¹³⁵.

Qu'à cela ne tienne, un exercice des attributs de la souveraineté n'est pas définitif. Une telle exigence pourrait également être déduite du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui conditionne également les activités du Conseil

¹³¹ Les menaces économiques à la paix sont par nature des menaces dont le traitement exige des interventions sur un long laps de temps, mais ce traitement, il est vrai, ne se fera pas toujours via l'exercice de mesures intrusives.

¹³² M. C. Wood, « The Interpretation of the Security Council Resolutions », *op. cit.*, pp. 75-95.

¹³³ Sur l'ensemble de ces points, A. Gioia, « Decision of the UN Security Council of Indefinite Duration : How to definite the Limits of their Validity », in P. Hilpold (ed.), *Kosovo and international law: the ICJ advisory opinion of 22 July 2010*, Leiden Biggleswade, Martinus Nijhoff Extenza Turpin distributor, 2012, pp. 197-207.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 202.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 204.

de sécurité dans le cadre de la reconstruction économique, en vertu du chapitre VII, des États et territoires affectés par des conflits armés.

Paragraphe 2 : Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Tout comme le principe de souveraineté, le droit des peuples est consacré par la Charte des Nations unies¹³⁶. S'il a été initialement conçu pour régir les situations de décolonisation, il s'en est émancipé pour s'étendre à l'ensemble du droit international¹³⁷ où on lui reconnaît désormais une valeur de *jus cogens*.

Ces différents aspects interpellent quant aux relations qu'un tel principe, au regard de ses évolutions récentes, entretient avec le Conseil de sécurité lorsque celui-ci exerce ses pouvoirs en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales (A) ; et surtout, les limitations qui pourraient en découler dans le cadre précis de la reconstruction économique, menée par le Conseil en vertu du chapitre VII, à l'égard des États ou territoires ravagés par la guerre (B).

A. Signification du principe d'autodétermination, et ses relation avec le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies

¹³⁶ Charte des Nations unies, art. 1, para. 2 et art. 55.

¹³⁷ Th. Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de colonisation*, Paris, La documentation, 1999, 676 p.

Le contenu exact du principe des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est toujours pas clairement établi¹³⁸ (1) et sa force juridique (2), notamment au-delà du cadre de la Charte des Nations unies, est toujours sujette à caution. Mais c'est seulement en prenant en compte ces différents paramètres que nous pourrions établir les relations d'autorité qui s'établissent entre ce principe et le Conseil de sécurité lorsqu'il s'acquitte de sa mission de maintenir la paix et la sécurité internationales.

1) Les différentes composantes du principe d'autodétermination en droit international contemporain

La combinaison des deux éléments du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, à savoir, le « *droit de déterminer son statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure* », d'une part, et le « *droit de poursuivre son développement économique, social et culturel* »¹³⁹, d'autre part, et la nature diverse de ses titulaires permettent de parler d'une double dimension du principe : d'une part, une dimension externe qui consiste à affirmer l'identité d'un peuple dans le cadre international ; d'autre part, une dimension interne qui fait référence autant aux entités étatiques, considérées comme des peuples, qu'aux entités non étatiques¹⁴⁰ et qui suppose le développement politique ; économique, social et culturel dudit peuple¹⁴¹.

¹³⁸ T. D. Gill, « Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter », *op. cit.* p. 74: « *The principle of self-determination – or more correctly the right of self-determination in contemporary international law – is currently in a state of transition and rapid development and is subject to myriad of often conflicting interpretations* ».

¹³⁹ J. C. Llorens, « Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'occupation étrangère », *op. cit.*, p. 858.

¹⁴⁰ Ce point est explicité ci-dessous.

¹⁴¹ J. C. Llorens, « Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'occupation étrangère », *op. cit.*, p. 858.

Ces différentes composantes s'influencent mutuellement et, à ce titre, ont un intérêt pour les questions de reconstruction d'économies dévastées par des conflits armés.

I. – De l'autodétermination externe à l'autodétermination interne, et vice-versa. Dans sa dimension externe, l'autodétermination a conduit à la création de diverses formes d'opération internationale pour superviser l'indépendance d'anciennes colonies. Le cas du Timor oriental peut aisément être vu comme l'une de ces formes d'autodétermination classique¹⁴² découlant de la conduite de consultation populaire supervisée, au niveau international, par les Nations unies¹⁴³. Cependant, après le processus de décolonisation, la question a été soulevée de savoir si le droit à l'autodétermination inclut un droit à l'indépendance ou à la sécession. La réponse à cette question est essentielle pour apprécier le droit qu'ont des territoires sujets à reconstruction économique à adhérer à certaines organisations internationales à vocation économique¹⁴⁴.

Selon l'avis de la Commission Badinter sur l'Ex-Yougoslavie, un droit à sécession, comme parti du droit à l'autodétermination, est exclu en dehors du contexte de décolonisation¹⁴⁵. Ceci ressort de la *Déclaration* de l'Assemblée générale sur les relations amicales entre États (Résolution 2625), l'expression la plus autoritaire de la portée et du sens des principes de base de l'ordre juridique international à ce jour¹⁴⁶, lorsqu'elle déclare, sans équivoque qu'aucune règle tirée du principe d'autodétermination ne devrait être interprétée comme autorisant ou encourageant toute action qui consisterait à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie,

¹⁴² M. Salomon, *Democratic Governance in International Territorial Administration*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, p. 47.

¹⁴³ G. Abline, « De l'indépendance du Timor-Oriental », *Revue générale de droit international public*, 2003, p. 349.

¹⁴⁴ Cette question sera plus amplement traitée dans la deuxième partie de cette étude.

¹⁴⁵ P. Daillier et al., *Droit international public*, op. cit., pp. 584-587.

¹⁴⁶ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua* (Nicaragua c. Etats-Unis), fond, arrêt, 27 juin 1986, *Rec.*, 1986, p. 14 et ss.

l'intégrité territoriale ou l'unité politique des États indépendants et souverains¹⁴⁷. Une disposition similaire était déjà contenue dans la Résolution 1514 (VX) relative à la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux*¹⁴⁸.

Cette dernière avait, cependant, été complétée par une résolution qui avait immédiatement spécifié qu'il existe trois formes dans lesquelles l'autodétermination peut être réalisée, notamment, l'établissement d'un État indépendant et souverain, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement déterminé par un peuple¹⁴⁹. Cette dernière proposition a été répétée dans le paragraphe 4 de la *Déclaration sur les relations amicales*¹⁵⁰. Par ailleurs, de nombreuses autres résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies permettent d'affirmer que ce droit concerne effectivement tous les peuples, c'est-à-dire, autant les entités étatiques, considérées comme des peuples, que les entités non étatiques¹⁵¹. Sur ce dernier point d'ailleurs, le professeur Jean Salmon¹⁵² souligne que parmi les entités non étatiques, on cite normalement trois catégories de peuples : ceux soumis à la domination coloniale, à l'occupation étrangère ou à des régimes racistes¹⁵³.

Il découle de ces formulations que chaque groupe d'êtres humains est reconnu comme détenteur du droit à l'autodétermination. Il a le libre choix entre les trois

¹⁴⁷ A/RES/2625 (XXV) du 24 octobre 1970, para. 7.

¹⁴⁸ A/RES/1514 (XV) du 14 décembre 1960, para. 6 : « Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations unies ».

¹⁴⁹ A/RES/1541 (XV) du 15 décembre 1960.

¹⁵⁰ A/RES/2625 (XXV) du 24 octobre 1970, para. 4.

¹⁵¹ J. Salmon, « Le droit international à l'épreuve au tournant du XXI^e siècle », *Cursos euromediterráneos bancaja de derecho internacional*, vol. VI, 2002, pp. 269-270.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ Cette trilogie répétée dans de très nombreuses résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies, fut consacrée à l'article 1, paragraphe 4, du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, dans les termes suivants : « Dans les situations visées au paragraphe précédent sont compris les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes... ».

configurations constitutionnelles. Aucune d'entre elles ne pourrait être exclue *a priori*. C'est le peuple lui-même qui détermine quelle formule est la mieux adaptée à ses besoins¹⁵⁴.

Sur ces bases, beaucoup de voix ont suggéré que l'autodétermination devrait pouvoir être réalisée au sein d'États souverains existants à travers des modifications appropriées de leurs structures constitutionnelles ou administratives¹⁵⁵. D'autres vont plus loin en induisant dans cette autodétermination interne, c'est-à-dire, « the right to choose [the] form of government and to determine the social, economic, and cultural policies of the state »¹⁵⁶, un droit à l'autodétermination externe : c'est la théorie de la « sécession-remède »¹⁵⁷. Le fondement d'une telle théorie repose sur le paragraphe 7 de la partie de la *Déclaration sur les relations amicales* relative au droit de libre disposition qui stipule que dans le contexte postcolonial, ce droit ne peut pas être interprété comme autorisant ou encourageant une action quelconque qui démembrerait ou menacerait l'intégrité territoriale ou l'unité politique : « de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de races, de croyances ou de couleurs »¹⁵⁸. Cette clause sous-entend que l'unité politique et l'intégrité territoriale dépendent de la conduite réelle de l'État concerné. Elles connaissent donc des limites. Elles sont, certes, reconnues comme des valeurs fondamentales primant sur des revendications d'autodétermination, mais uniquement au regard de la conformité du comportement des États eux-mêmes à l'égard des principes d'égalité des droits et du respect de l'autodétermination interne des peuples

¹⁵⁴ C. Tomuschat, « Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo », *op. cit.*, p. 344.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 345.

¹⁵⁶ A. Cassesse, « The Self-Determination of Peoples », in L. Henkin (éd.), *The International Bill of Right. The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, Columbia University Press, 1981, p. 91.

¹⁵⁷ Pour une étude récente sur le sujet, lire R. Kolb, « Autodétermination et "sécession-remède" en droit international public », *Global Community Yearbook*, 2013, pp. 57-77.

¹⁵⁸ A/RES/2625 (XXV) du 24 octobre 1970, para. 7.

en son sein¹⁵⁹, notamment en respectant les conditions de représentativité et de non-discrimination¹⁶⁰.

Ces différentes hypothèses sont bien présentées par la Cour suprême du Canada dans une affaire relative au droit à sécession du Québec. En effet, la Cour dit ceci : « en résumé, le droit à l'autodétermination en droit international donne tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies ; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère ; ou encore dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. Dans ces trois situations, le peuple en cause jouit de l'autodétermination externe parce qu'on lui refuse le droit d'exercer, à l'interne, son droit à l'autodétermination »¹⁶¹.

Dans cette déclaration, la Cour opère une distinction claire entre autodétermination interne et externe, et les implications que le non-respect de la première pourrait avoir sur la seconde. Dans cette perspective, et pour assurer le respect à la fois du principe de l'intégrité territoriale et celui de l'autodétermination interne, le Conseil de sécurité, chargé de la reconstruction d'un État ou territoire, pourrait être amené à y exercer temporairement le droit à l'autodétermination interne, dans l'intérêt du peuple concerné.

II. – La consistance de l'autodétermination interne. L'autodétermination interne n'est pas encore clairement acceptée comme concept juridique¹⁶², même si son existence est de plus en plus rattachée à l'article 1^{er} commun aux *Pactes internationaux*

¹⁵⁹ A. Cassesse, « The Self-Determination of Peoples », *op. cit.*, p. 342.

¹⁶⁰ Th. Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de colonisation*, Paris, La documentation, 1999, pp. 295-300. L'auteur précise cependant qu'il doit s'agir d'une situation tout à fait exceptionnelle. La théorie de la sécession-remède ne serait réellement pertinente qu'en cas de génocide ou de violation massive et flagrante ou systématique des droits de l'homme ; et si l'Etat en cause refuse d'y mettre fin. *Ibidem*.

¹⁶¹ Cour suprême du Canada, Renvoi relatif à la sécession du Québec, 20 août 1998, para. 138.

¹⁶² J. Aspremont, *L'Etat non démocratique en droit international*, Paris, Pedone, 2008, p. 278.

relatifs aux droits de l'homme, qui déclare que : «[tout] peuple a le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, il détermine librement son statut politique et peut poursuivre librement son développement économique, social et culturel »¹⁶³.

Sur le plan purement économique, le droit à l'autodétermination interne fait référence au principe de la souveraineté permanente des peuples sur leurs ressources et richesses naturelles, et au droit au développement¹⁶⁴.

En effet, le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles est « un élément fondamental du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, selon le texte des résolutions 1314 (XII) et 1803 (XVII). Sa finalité la plus importante est de sauvegarder les droits futurs des collectivités étatiques, ainsi que d'empêcher l'exploitation coloniale.

Par ailleurs, le lien entre le droit au développement et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est palpable dans la *Déclaration sur le droit au développement*, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 septembre 1986. En effet, selon son article 1 : «Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement ; [le] droit de l'homme au développement suppose aussi la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui comprend, sous réserve des dispositions pertinentes des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'exercice de leur droit inaliénable à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles »¹⁶⁵. Les relations que le Conseil de sécurité pourrait entretenir avec cette

¹⁶³ Article 1 commun au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (A/RES/2200 (XXI) du 16 décembre 1966) et au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (A/RES/2200 (XXI) du 16 décembre 1966).

¹⁶⁴ J. C. Llorens, « Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'occupation étrangère », *op. cit.*, pp. 864-867.

¹⁶⁵ A/RES/41/128 du 4 décembre 1986, art. 1.

dernière forme d'autodétermination dépendent, pour beaucoup, des relations qu'entretient le Conseil de sécurité avec les normes de *jus cogens*.

2) **L'autorité du Conseil de sécurité, agissant au titre du chapitre VII, sur le principe d'autodétermination des peuples pris comme une norme de jus cogens**

La charte des Nations unies fait référence au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans ses articles 1, paragraphe 2¹⁶⁶ et 55¹⁶⁷. Cependant, alors que la Charte avait, certes, donné une place de choix au droit à l'autodétermination, elle a fait référence à elle uniquement comme un principe et non comme un droit exerçable¹⁶⁸; et cette référence initiale était plutôt vague¹⁶⁹. Depuis lors, cependant, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a évolué et a gagné en vigueur en droit international au point où sa compatibilité avec l'exercice par le Conseil de sécurité de ses pouvoirs issus du chapitre VII ne manque pas de poser des questions.

I. – Le droit à l'autodétermination des peuples comme principe de la Charte des Nations. Comme principe de la Charte des Nations unies, on peut se demander si le droit à l'autodétermination plie devant les pouvoirs du Conseil de sécurité issus du

¹⁶⁶ Charte des Nations unies, art. 1, para. 2 : « Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de *droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes*, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde (l'italique est de nous) ».

¹⁶⁷ Charte des Nations unies, art. 55 : « En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations unies favoriseront....».

¹⁶⁸ Y. Z. Blum, « Reflections on the Changing Concept of Self-Determination », *Israel law review*, vol. 10, 1975, pp. 509-511.

¹⁶⁹ K. Daghish and H. Nasu, « Towards a True Incarnation of the Rule of Law in War-Torn Territories: Centring Peacebuilding in the Will of the People », *Netherlands International Law Review*, 2007, p. 84.

chapitre VII. Certains auteurs soutiennent que le Conseil ne peut, même dans l'unique contexte de la Charte, porter atteinte au droit à l'autodétermination, par exemple en imposant une quelconque forme de gouvernement sur la population d'un État ou d'une tout autre entité sans un clair consentement de la population concernée¹⁷⁰.

À ceux-là, on peut simplement répondre que les principes inscrits dans la Charte des Nations unies ne sont pas tous indérogeables, et qu'en l'absence d'exception clairement formulée dans la Charte, comme c'est le cas du principe de souveraineté¹⁷¹, ceux-ci sont de simples guides dont le Conseil doit simplement tenir compte dans son action¹⁷². En conséquence, pour qu'il y soit assujéti, il faudrait que ces principes aient au moins une valeur de *jus cogens*.

II. – *Le droit à l'autodétermination des peuples, une norme de jus cogens*. La question ne devrait plus se poser de nos jours. En effet, alors qu'il n'y a plus aucun doute que l'autodétermination est devenue un principe fondamental du droit international, seules certaines autorités internationales, cependant, ont expressément admis qu'elle avait le statut de *jus cogens*, c'est-à-dire, d'une norme de droit international coutumier « à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme de droit international générale ayant le même caractère »¹⁷³.

En effet, dès 1969 le droit à l'autodétermination a figuré dans la liste d'exemples de normes impératives fournie par la Commission du droit international

¹⁷⁰ T. D. Gill, « Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter », *op. cit.*, p. 75. Dans le même sens, K. Daghli and H. Nasu, « Towards a True Incarnation of the Rule of Law in War-Torn Territories: Centring Peacebuilding in the Will of the People », *op. cit.*, pp. 93-96.

¹⁷¹ Voir développements sur le principe de souveraineté dans le paragraphe précédent.

¹⁷² W. Web, « Security Council Powers and the Exigencies of Justice after War », *op. cit.*, pp. 78-80.

¹⁷³ Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, article 53. Certains auteurs tendent à limiter la portée du *jus cogens* au droit des traités (on peut citer en exemple, J. Combacau et S. Sur, *Droit international public*, 11 éd., Paris, LGDJ, 2014, pp. 50 et ss.) ; Tandis que la tendance générale est de le voir comme la base d'une hiérarchie générale en l'état actuel du droit international (P. -M. Dupuy et Y. Kerbrat, *Droit international public*, 12 éd., *op. cit.*, pp. 283 et ss).

(CDI) dans son rapport sur le droit des traités¹⁷⁴. En outre, en 1989, le tribunal constitué dans l'affaire de la *Délimitation de la frontière maritime* entre la Guinée-Bissau et le Sénégal a reconnu, implicitement, le caractère de norme impérative au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes¹⁷⁵. De même, au début des années quatre-vingt-dix, la Commission d'arbitrage de la conférence européenne pour la paix en Yougoslavie a classé parmi les normes de *jus cogens*, celle du droit des peuples et des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques¹⁷⁶. Enfin, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) s'est rallié à cette position en considérant que la répression par la force du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes avait également acquis un tel statut¹⁷⁷. Seule la CIJ reste hésitante dans ses formulations, se contentant juste de dire qu'il s'agit au moins « d'un des principes essentiels du droit international contemporain », « opposable *erga omnes* »¹⁷⁸. Cependant, il faut, aujourd'hui, relativiser la portée réelle de cette jurisprudence, car elle s'inscrivait dans un climat de méfiance générale de la Cour à l'égard de la norme de *jus cogens* qu'elle ne reconnaîtra expressément, notamment à l'égard du génocide, qu'en 2006 dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo*¹⁷⁹.

III. – *Les relations entre le droit à l'autodétermination, comme norme de jus cogens, et le Conseil de sécurité considéré du point de vue de l'importance de sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationale.* Il est aujourd'hui admis que le Conseil de sécurité, même agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des

¹⁷⁴ P. Daillier et al., *Droit international public*, op. cit., p. 578.

¹⁷⁵ Sentence du 31 juillet 1989, *Revue générale de droit international public*, 1990, pp. 234-235.

¹⁷⁶ Avis n° 1 du 29 novembre 1992 ; avis n° 2 du 11 janvier 1992 ; avis n° 10 du 14 juillet 1992, *Revue générale de droit international public*, 1992, p. 265 ; 1993, p. 594.

¹⁷⁷ Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie 10 décembre 1998, *Furundzija*, paras. 147 et 153 ; 14 décembre 1999, *Jelusic*, para. 60 ; 14 janvier 2000, *Kupreskic*, para. 520 ; 2 août 2001, *Krstic*, para. 541.

¹⁷⁸ CIJ, *Timor oriental* (Portugal c. Australie), op. cit., p. 102, para. 29 ; affaire du *Mur*, *Recueil*, 2004, p. 199, paras. 155-157.

¹⁷⁹ CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo* (République démocratique du Congo c. Rwanda, 3 février 2006, para. 64.

Nations unies, est soumis au respect des normes impératives¹⁸⁰. C'est, du moins, ce qu'a affirmé le Tribunal de première instance de l'Union européenne en présentant sa conception du *jus cogens* comme « *un ordre public international qui s'impose à tous les sujets du droit international, y compris les instances de l'ONU, et auquel il est impossible de déroger* »¹⁸¹.

Pourtant, il n'est pas exclu que le Conseil de sécurité, lorsqu'il s'acquitte de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, puisse écarter ou s'écarter d'une norme impérative¹⁸². Plusieurs raisons militent dans ce sens. Tout d'abord, il faut admettre avec le professeur Charles Leben que « *[les] normes juridiques [...] même quand elles sont impératives, et en cela rien ne les différencie des normes simplement obligatoires, peuvent tout à fait supporter des exceptions* »¹⁸³. En outre, le caractère impératif d'une norme pourrait être différent, non seulement en ce qui concerne son contenu et ses obligations, mais également en ce qui concerne ses destinataires¹⁸⁴. Une norme impérative pour des États peut ne pas l'être pour des ou une organisation (s) internationale (s) spécifique (s)¹⁸⁵.

Ainsi, des États peuvent insérer dans l'acte constitutif d'une organisation, la Charte des Nations unies par exemple, une disposition donnant expressément à un organe, le Conseil de sécurité par exemple, le pouvoir de déroger à des normes impératives et obligeant les États membres à se conformer à ses décisions¹⁸⁶, de telle

¹⁸⁰ Pour une doctrine exhaustive sur la question, voir E. Lagrange, « Le Conseil de sécurité des Nations unies peut-il violer le droit international ? », *Revue belge de droit international*, vol. 37, 2004, p. 582 (note 39).

¹⁸¹ TPICE, A.A. *Yusef e.a. c. Conseil de l'UE et Commission*, aff. T-306/01, arrêt du 21 septembre 2005, para. 277 ; C. *Ayadi c. Conseil de l'UE*, aff. T-253/02, arrêt du 12 juillet 2006, para. 116.

¹⁸² Dans le même sens, mais sur d'autres fondements, E. Lagrange, « Le Conseil de sécurité des Nations unies peut-il violer le droit international ? », *op. cit.*, pp. 569-592.

¹⁸³ Ch. Leben, « Impératif juridique, dérogation et dispense. Quelques observations », *Droits*, n° 25, 1997, pp. 33-45.

¹⁸⁴ W. Web, « Security Council Powers and the Exigencies of Justice after War », *op. cit.*, p. 90.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ E. Lagrange, « Le Conseil de sécurité des Nations unies peut-il violer le droit international ? », *op. cit.*, p. 573.

sorte que lesdites normes impératives ne le soient plus lorsque cet organe agit pour une cause bien précise, notamment le maintien de la paix et de la sécurité internationales¹⁸⁷. Cela semble être le cas pour l'interdiction du recours à la force entre États, considéré comme une norme de *jus cogens*¹⁸⁸, mais qui demeure licite si entrepris ou autorisé par le Conseil de sécurité, conformément aux dispositions pertinentes de la Charte en la matière¹⁸⁹. Cependant, il faut l'avouer, il est difficile de déceler une telle disposition dans la Charte en ce qui concerne le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

En revanche, le statut de principe fondamental du droit international contemporain du maintien de la paix et de la sécurité internationales, tel qu'organisé dans la Charte des Nations unies¹⁹⁰, pourrait également constituer une justification suffisante pour le Conseil de sécurité d'écarter le droit à l'autodétermination en tant que norme impérative. Une approche similaire a, en effet, été retenue par la Cour internationale de justice dans l'affaire des *Activités militaires sur le territoire du Congo* en ce qui concerne le principe du consentement à la compétence de la Cour, lorsqu'elle dit que : « *le seul fait que des droits et obligations erga omnes ou des règles impératives du droit international général (jus cogens) seraient en cause dans un différend ne saurait constituer en soi une exception au principe selon lequel [la] compétence [de la Cour] repose toujours sur le consentement des parties* »¹⁹¹. En l'espèce, la Cour refuse que l'interdiction du génocide, même en tant que norme impérative, mette en péril un des principes fondamentaux sinon de l'ordre juridique international, à tout le moins de sa compétence contentieuse¹⁹².

¹⁸⁷ W. Web, « Security Council Powers and the Exigencies of Justice after War », *op. cit.*, p. 90.

¹⁸⁸ Commission d'arbitrage de la conférence européenne pour la paix en Yougoslavie, Avis n° 10 du 14 juillet 1992, para. 24.

¹⁸⁹ E. Lagrange, « Le Conseil de sécurité des Nations unies peut-il violer le droit international ? », *op. cit.*, pp. 583-584.

¹⁹⁰ P. -M. Dupuy et Y. Kerbrat, *Droit international public*, *op. cit.*, pp. 584-585.

¹⁹¹ CIJ, arrêt du 3 février 2006, paras. 64, 69 et 125.

¹⁹² F. Voefray, *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, Nouvelle édition, Genève, Graduate Institute Publications, 2004 (généré le 18 septembre 2016). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/iheid/1185>.

L'opinion individuelle du juge Dugard nous éclaire davantage sur la position de la Cour. Selon lui, « [parce] qu'elles promeuvent à la fois des principes et des politiques, les normes de *jus cogens* doivent inévitablement jouer un rôle prépondérant dans le processus du choix judiciaire ». Elles ne sauraient cependant mettre en « échec [...] une norme du droit international général reconnue et acceptée par la communauté internationale tout entière, et qui a guidé la Cour pendant près de quatre-vingts ans ». Ce serait pour le juge « aller trop loin » d'autant que cette norme constitue l'un des piliers fondateurs de l'ordre juridique international¹⁹³. Le lien entre cette affaire et le droit dont pourrait jouir le Conseil de sécurité de déroger au droit à l'autodétermination pourrait résider dans le statut respectif des deux instances internationales. En effet, les deux sont des organes principaux des Nations unies, représentant la communauté internationale dont ils protègent les intérêts¹⁹⁴. Sur cette base, le Conseil de sécurité et la Cour peuvent déroger à certaines normes impératives, dont le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

¹⁹³ Propos rapportés par Francois Voeffray, *Ibidem*. La même chose peut être dite de la responsabilité principale qu'a le Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le cas de la dérogation en faveur du Conseil de sécurité contenue dans l'article 16 du Statut de Rome qui prévoit qu'aucune enquête ni aucune poursuites ne pourront être engagées par décision de la Cour pénale internationale (CPI) pendant l'année qui suivra une demande du Conseil de sécurité formulée en ce sens sur le fondement du chapitre VII. Si l'on admet que l'obligation de prévenir et de réprimer le crime de génocide constitue également une norme impérative comme corollaire de l'interdiction du génocide (pour une analyse similaire, *Délimitation de la frontière maritime Guinée Bissau/Sénégal*, Sentence du 31 juillet 1989, *Revue générale de droit international public*, 1990, p. 234), on peut soutenir que cet article admet une dérogation à cette norme de *jus cogens* au profit du Conseil de sécurité, agissant pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Mais dans ce cas précis, il s'agit encore d'une exception expressément prévue par un texte. On ne peut pas en dire autant concernant le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

¹⁹⁴ Sur ces points, R. Uerpmann, « La primauté des droits de l'homme: licéité ou illicéité de l'intervention humanitaire? », in C. Tomuschat (éd.), *Kosovo and International Community a Legal Assessment*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, p. 80 : « [les pouvoirs du Conseil lui sont conférés] par la quasi-totalité des Etats. Ainsi le Conseil de sécurité peut-il être considéré comme un organe de l'intérêt commun de la communauté internationale » ; dans la même déclaration du Secrétaire général de l'ONU lorsqu'il dit que le Conseil de sécurité est le « défenseur de l'intérêt commun », propos rapportés par Robert Uerpmann, *Ibidem*. A propos de la CIJ, voir R. Kolb, « Jus cogens, intangibilité, intransgressibilité, dérogation « positive » et « négative » », *Revue générale de droit international public*, 2005, p. 317.

Cependant, cette dérogation ne peut se faire qu'en tenant compte d'un équilibre entre les différents intérêts protégés, aussi bien par le principe de maintien de la paix que par celui du droit à l'autodétermination. En effet, il faut garder à l'esprit que l'impérativité d'une norme découle « *from the substantive importance of the interest protected by the rule* »¹⁹⁵. Ainsi, comme le précise la Commission du droit international, c'est surtout l'objet de la norme, en raison des valeurs qu'elle protège, qui lui confère son caractère impératif¹⁹⁶. Par conséquent, en cas de collision entre deux normes ayant le même champ d'application et la même valeur hiérarchique, c'est celle qui protège l'intérêt le plus important pour la Communauté internationale qui l'emporte¹⁹⁷, mais seulement dans la mesure permise par l'autre norme¹⁹⁸. Dans le cadre du maintien de la paix, cette fonction de confrontation et de conciliation des différents intérêts publics impliqués dans les affaires dont il est saisi appartient au

¹⁹⁵ Voir le Deuxième Rapport de Fitzmaurice sur le droit des traités, *Annuaire CDI*, 1957, vol. II, p. 54.

¹⁹⁶ C'est la position défendue par Arangio-Ruiz dans son Quatrième Rapport sur la responsabilité des Etats, *Annuaire CDI*, 1992, vol. II, 1^{er} partie, para. 92.

¹⁹⁷ M. Starita, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *Revue générale de droit international public*, 2004, pp. 907-909.

¹⁹⁸ C'est sur ce point que notre analyse diffère de celle du professeur Starita. Selon lui en effet, « l'intérêt international dont la protection est confiée au Conseil par la Charte à titre primaire est celui de la sécurité et de la paix internationales. Tous les autres intérêts protégés par l'ordre international jouent un rôle secondaire dans l'accomplissement de cette fonction (l'auteur, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *op. cit.*, p. 908) ». Ceci n'est vrai que dans le système établi par la Charte des Nations unies, or la valeur des normes de *jus cogens* n'est pas limitée à celle établie dans la Charte, mais relève de celle qu'elles tirent de l'ordre juridique international dans son ensemble. Par conséquent, il existe au sein de l'ordre juridique international des normes impératives protégeant des intérêts que l'on pourrait considérer comme supérieurs à celui du maintien de la paix et de la sécurité internationales. C'est par exemple le cas de l'interdiction du génocide, comme le juge *ad hoc* Elihu Lauterpacht l'avait si bien démontré en précisant qu'il suffit simplement de dire « [...] qu'une résolution du Conseil de sécurité pourrait exiger une participation à un génocide pour voir clairement qu'une telle position est inacceptable (CIJ, Affaire de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie (Serbie-Monténégro), ordonnance en indication de mesures conservatoires du 13 septembre 1993, opinion individuelle, *Rec.*, 1993, p. 440) ». Ainsi, face à de telles normes, le Conseil de sécurité est obligé de s'incliner. Et à l'égard de normes à contenu variable, comme celle de l'autodétermination, comme nous allons le voir ci-dessous, le Conseil ne peut y porter atteinte que dans la mesure permise par cette dernière.

Conseil de sécurité¹⁹⁹. En effet, selon le professeur Massimo Starita, « *selon le Conseil, la notion de pouvoir discrétionnaire envisagée par le chapitre VII de la Charte comprend aussi le pouvoir de pondérer comparativement les différents intérêts internationaux collectifs qui peuvent être affectés par son action* »²⁰⁰.

Dans cette perspective, ce dernier pourrait donc porter atteinte au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, d'autant plus qu'en tant que norme de *jus cogens*, celui-ci semble jouir d'une impérativité relative.

IV. – *Les relations entre le droit à l'autodétermination, comme norme de jus cogens, et le Conseil de sécurité, considérées du point de vue du caractère relatif de l'impérativité du droit à l'autodétermination.* Certains auteurs soutiennent qu'il existe deux catégories de normes de jus cogens : les normes absolument indérogeables et celles auxquelles le Conseil peut, dans une certaine mesure, porter atteinte²⁰¹.

Peuvent être considérées comme des normes indérogeables, celles « [...] *which cannot be waived because even the legal subjects, protected by them, have no right to dispose of them. Such rules are meant to protect not only the individual but also the interests of all states and human beings* »²⁰². En revanche, les normes impératives, comme le droit à l'autodétermination, auxquelles les titulaires, une minorité ou un État, peuvent renoncer, peuvent être considérées comme des normes d'impérativité relative²⁰³.

L'impérativité relative du droit à l'autodétermination repose également sur les dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits humains. En effet, l'article 1,

¹⁹⁹ M. Starita, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *op. cit.*, p. 908.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 909.

²⁰¹ E. Lagrange, « Le Conseil de sécurité des Nations unies peut-il violer le droit international ? », *op. cit.*, p. 583.

²⁰² K. Doehring, « Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences », *op. cit.*, pp. 102-103.

²⁰³ *Ibid.*, p. 102.

paragraphe 3 commun aux Pactes relatifs aux droits humains²⁰⁴ limite, implicitement, le droit à l'autodétermination. Il prévoit, en effet, que les États ont une obligation de respecter ce droit « en conformité avec les dispositions de la Charte des Nations unies »²⁰⁵. Ceci pourrait être pris comme exigeant une compatibilité avec certains types de résolutions du Conseil de sécurité, notamment celles prises en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, et donc permettre au Conseil de prendre des décisions qui affectent, bien que de manière temporaire, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes²⁰⁶.

En outre, en regardant le contenu et la structure de ce droit, on constate que ses caractéristiques le rendent accessible à différentes approches, sans que cela ne conduise nécessairement à une violation de ce droit. Ainsi, l'article 1, paragraphe 1, commun aux Pactes internationaux relatifs aux droits humains, par exemple, envisage la possibilité que les États pourraient ne pas uniquement le respecter, mais aussi le promouvoir ; ce qui clairement implique un processus et non une action unique. L'autodétermination agit ainsi comme un standard offrant une certaine flexibilité quant aux actions qui sont nécessaires pour son accomplissement²⁰⁷. Il a été suggéré, par exemple, que le droit à l'autodétermination dans le cas de l'occupation militaire pourrait être plus effectivement atteint à travers des actions positives qu'à travers celles qui visent simplement à contenir l'interventionnisme de la puissance occupante²⁰⁸.

Le Conseil de sécurité pourrait donc légalement être habilité, non seulement à supprimer les obstacles à la réalisation du droit à l'autodétermination, mais aussi à le façonner, à en déterminer les modalités de réalisation. Il pourrait le faire à travers un

²⁰⁴ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (A/RES/2200 (XXI) du 16 décembre 1966. Doc. A/RES/1514 (XV) du 14 décembre 1960) et Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Doc. A/RES/2200 (XXI) du 16 décembre 1966. Doc. A/RES/1514 (XV) du 14 décembre 1960).

²⁰⁵ Charte des Nations unies, art. 1, para. 1.

²⁰⁶ A. Carcano, « The Right to Self-Determination of the Iraqi People in the Practice of the Security Council concerning the Occupation of Iraq », in G. Venturini and S. Bariatti, *Individual Rights and International Justice*, Liber Fausto Pocar, Milan, Giuffrè, 2009, p. 102.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ A. Cassese, « The Self-Determination of Peoples », *op. cit.*, pp. 90-98.

processus qui est totalement différent de celui à travers lequel opèrent certaines autres normes de *jus cogens* ; un processus qui découlerait logiquement, non seulement de ses fonctions en vertu de la Charte des Nations unies, mais aussi des caractéristiques distinctives du droit à l'autodétermination en tant que droit processuel²⁰⁹.

Cela n'empêche que, même ainsi présenté, le droit à l'autodétermination continue de contraindre l'action du Conseil de sécurité, notamment dans le cadre de la reconstruction économique des États ou territoires affectés par des conflits.

B. Limitations apportées aux pouvoirs du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, par le droit à l'autodétermination des peuples dans le cadre de la reconstruction économique

Exercer des compétences gouvernementales, même dans le domaine économique, est une chose (1), les exercer pour décider de la forme de gouvernement et du système politique au sein d'un État ou sur un territoire est une tout autre chose (2). Dans les deux cas, la prise en compte du droit à l'autodétermination des peuples par le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu du chapitre VII, dans le cadre de la reconstruction économique d'États ou de territoires affectés par des conflits armés n'a ni la même nature ni la même portée.

²⁰⁹ Sur le droit à l'autodétermination, un droit processuel, lire M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl, Strasbourg, Arlington, N.P. Engel, 1993, pp. 15-16.

1) **Le Conseil de sécurité et l'exercice de compétences gouvernementales au sein d'un État ou territoire sujet à reconstruction économique, au regard du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes**

D'un point de vue conceptuel, il peut sembler difficile de concilier l'exercice de compétences gouvernementales, par une autorité internationale au sein d'un État ou sur un territoire, même avec l'autorisation du Conseil de sécurité, mais sans le consentement clair des populations concernées, avec le respect du droit à l'autodétermination²¹⁰. Cette position peut cependant être nuancée si l'on tient compte des objectifs poursuivis par le Conseil de sécurité dans cet État ou sur ce territoire. En effet, l'exercice de prérogatives de puissance publique par le Conseil de sécurité ou en son nom, peut être un moyen de réalisation de l'autodétermination, et ne pas correspondre automatiquement à une violation de ce principe²¹¹. En effet, comme nous l'avons vu en analysant les articles communs aux deux Pactes internationaux relatifs aux droits humains, l'exercice par le Conseil de sécurité de compétences gouvernementales peut avoir pour but, non pas de faire obstacle au droit à l'autodétermination en empêchant, par exemple, les autorités locales d'exercer la réalité du pouvoir au sein de l'État ou du territoire concerné, mais plutôt de promouvoir ce principe en mettant en place, par exemple, les conditions et les structures, notamment en créant des institutions et en légiférant sur des questions économiques, pour que les peuples concernés puissent, à l'avenir, convenablement jouir de leur droit à l'autodétermination. Ceci peut donc impliquer que le Conseil de sécurité « *determine the modalities and the timeframe for its achievement* »²¹².

²¹⁰ En ce sens, T. D. Gill, « Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter », *op. cit.*, p. 75.

²¹¹ E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, *op. cit.*, p. 72.

²¹² A. Carcano, « The Right to Self-Determination of the Iraqi People in the Practice of the Security Council concerning the Occupation of Iraq », *op. cit.*, p. 102.

Au-delà des dispositions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, qui leur donnent historiquement préséance sur le droit à l'autodétermination²¹³, la promotion de ce dernier par le Conseil de sécurité est permise par la Charte des Nations unies lorsqu'elle déclare qu'un des buts des Nations unies est de « [réaliser] la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion »²¹⁴. Ainsi, lorsque l'objectif poursuivi par le Conseil de sécurité dans un État ou un territoire dévasté par des conflits armés est de reconstruire, de développer le système économique ou de réhabiliter des institutions, celui-ci ne contrevient pas à l'exercice du droit à l'autodétermination par les peuples concernés²¹⁵.

Enfin, il faut se souvenir que le droit des peuples ne se confond pas avec les droits de l'État. Le droit au développement, tout comme le droit des peuples à disposer de leurs ressources et richesses naturelles, sont des droits des peuples. L'État, où ces peuples se sont constitués, est normalement leur représentant ou mandataire et exerce alors ces pouvoirs en leur nom²¹⁶. Par conséquent, lorsque les compétences sur un territoire ne sont pas exercées par un État représentant le peuple, mais par un État étranger, qui occupe militairement ou non le territoire, ou par une organisation internationale qui est chargée de l'administration du territoire, le peuple ne perd pas ses droits ; l'entité qui exerce des compétences étatiques sur ce territoire devient le

²¹³ Sur ce point, le professeur Robert McCorquodale (l'auteur, « Self-Determination : A Human Rights Approach », *International & Comparative Law Quarterly*, 1994, pp. 875-879) a suggéré que le droit à l'autodétermination n'est pas un droit absolu parce que la société internationale a un intérêt général au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il a soutenu que cet intérêt a historiquement pris la forme d'une limitation du droit à l'autodétermination, notamment à travers les principes d'intégrité territoriale et de *uti possidetis juris*.

²¹⁴ Charte des Nations unies, art. 1, para. 3.

²¹⁵ K. Daghli and H. Nasu, « Towards a True Incarnation of the Rule of Law in War-Torn Territories: Centring Peacebuilding in the Will of the People », *op. cit.*, p. 86.

²¹⁶ J. C. Llorens, « Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'occupation étrangère », *op. cit.*, p. 872.

mandataire du peuple concerné ; il doit respecter et promouvoir l'exercice des droits de ce peuple²¹⁷. Ceci est encore plus vrai lorsqu'il s'agit du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII.

La réponse est, cependant, un peu plus nuancée lorsqu'il s'agit de choisir la forme gouvernementale ou le modèle économique.

2) **Le Conseil de sécurité et l'exercice de compétences gouvernementales au sein d'un État ou territoire sujet à reconstruction économique, en vue de décider de la forme de gouvernement et du système économique de ce dernier, au regard du droit des peuples à l'autodétermination**

Certains auteurs ont soutenu que confier au Conseil de sécurité, même agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, le pouvoir de décider de la forme de gouvernement ou du système politico-économique au sein d'un État ou territoire, constituerait une violation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes²¹⁸. Alors que ceci peut être vrai, dès l'instant où les peuples concernés ne se sont pas librement prononcés sur ces questions, les impératifs de maintien de la paix et de la sécurité internationales peuvent justifier, dans une certaine mesure, cette atteinte au droit des peuples. En effet, ceci est possible dans un souci d'équilibre entre les deux intérêts en présence : celui du maintien de la paix et de la sécurité internationales et celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; ce dernier portant précisément sur des valeurs humanitaires, prises dans leur sens large, c'est-à-dire, « *non seulement*

²¹⁷ *Ibidem*.

²¹⁸ T. D. Gill, « Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter », *op. cit.*, p. 75.

comme intérêt à assurer à la population [...] l'accès à des biens essentiels, mais aussi dans le sens d'un intérêt à la reconstruction »²¹⁹.

Cependant, cette atteinte au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, portée par le Conseil de sécurité dans son action au nom du maintien de la paix et de la sécurité internationales, ne doit pas être manifestement disproportionnée par rapport au but poursuivi²²⁰. Les valeurs d'impérativité absolue²²¹ véhiculées par ce principe doivent être sauvegardées par le Conseil.

Il s'agit tout d'abord de la sauvegarde de la volonté des peuples concernés, considérée comme l'essence du droit à l'autodétermination²²². Par conséquent, l'action du Conseil de sécurité doit être temporaire, et il doit s'abstenir de faire des choix clés affectant, pour les années à venir, l'avenir politique ou économique du peuple concerné ; choix qui reviendraient à dépouiller le peuple en cause de son droit légitime de faire ses propres choix au nom du droit à l'autodétermination²²³. Il devra en être ainsi jusqu'à ce qu'un gouvernement officiel représentatif du peuple concerné soit mis en place²²⁴. Dans la même veine, comme exigence du droit à l'autodétermination, le

²¹⁹ M. Starita, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *op. cit.*, p. 907.

²²⁰ La nécessité de cette atteinte doit s'apprécier par rapport à la nature et l'importance du principe en cause. Voir, E. Lagrange, « Le Conseil de sécurité des Nations unies peut-il violer le droit international ? », *op. cit.*, 589.

²²¹ C'est-à-dire un impératif d'ordre moral qui ne souffre ni dérogation, ni exception, ni atténuations d'aucune sorte. Voir, Ch. Leben, « Impératif juridique, dérogation et dispense. Quelques observations », *op. cit.*, pp. 33-45.

²²² M. Saul, « The Impact of the Legal Right to Self-Determination on the Law of Occupation as Framework for Post-Conflict State Reconstruction » in N. Quéniwet and S. Shah-Davis (eds.), *International Law and Armed Conflict. Challenges in the 21st Century*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2010, p. 399.

²²³ A. Carcano, « The Right to Self-Determination of the Iraqi People in the Practice of the Security Council concerning the Occupation of Iraq », *op. cit.*, p. 103.

²²⁴ K. Daghli and H. Nasu, « Towards a True Incarnation of the Rule of Law in War-Torn Territories: Centring Peacebuilding in the Will of the People », *op. cit.*, p. 111.

Conseil de sécurité doit de plus en plus impliquer les populations dans le processus de reconstruction engagé²²⁵.

Il s'agit aussi de la préservation des intérêts des peuples concernés. Cette règle peut être tirée du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles considéré, non pas comme une norme de *jus cogens*²²⁶, mais au moins comme un « *élément fondamental du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* » dont le rôle est de sauvegarder les droits futurs des peuples sous subjugation internationale ou étrangère. C'est du moins ce qui ressort de la jurisprudence de la Cour internationale de justice dans l'affaire du *Timor* lorsqu'elle évoque « *la théorie de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, ainsi que de la protection de ces ressources dans l'intérêt d'un peuple non autonome en attendant qu'il exerce son droit à l'autodétermination* ».

En effet, elle considère que cette théorie se fonde sur le principe de la souveraineté sur ses ressources économiques qui, « *pour tout peuple [...] est une composante importante de sa souveraineté* ». Si cette analyse permet à la Cour de conclure qu'il revient au nouvel État, après son indépendance, d'user de ce droit, notamment en rejetant éventuellement un traité antérieurement conclu qui porterait atteinte à sa souveraineté, la Cour précise toutefois les limites à l'activité économique de l'autorité internationale à l'égard des ressources du territoire concerné, eu égard à leur caractère épuisable. En l'espèce, la Cour reconnaît expressément que les ressources visées par le traité en cause ne sont pas renouvelables et que d'ici à ce que le peuple concerné réalise son droit à l'autodétermination, « *il pourrait perdre à tout*

²²⁵ C. Stahn, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *op. cit.*, p. 138.

²²⁶ Dans l'affaire *Aminoil c. Koweït*, le tribunal arbitral a estimé sans fondement la prétention du défendeur selon laquelle, « la souveraineté permanente sur les ressources naturelles est devenue une règle de *jus cogens*, empêchant les Etats d'accorder par contrat ou par traité, des garanties de quelque nature que ce soit à l'encontre de l'exercice de l'autorité publique à l'égard des richesses naturelles ». Sentence du 24 mars 1982, *J.D.I.*, 1982, p. 893.

jamais la totalité ou une partie de ces ressources »²²⁷. Ceci implique qu'une telle activité, même menée par le Conseil de sécurité, au nom du maintien de la paix et de la sécurité internationales, doit pouvoir préserver de telles ressources, donc les intérêts futurs des peuples concernés.

Ces règles et principes sont clairement exprimés dans l'avis juridique du Conseiller juridique, Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques des Nations unies, sur la question de la *Légalité des décisions qu'auraient prises les autorités marocaines concernant l'offre et la signature de contrats de prospection des ressources minérales au Sahara occidentale passés avec des sociétés étrangères*²²⁸.

Dans ses conclusions, le Conseiller juridique a affirmé que « [l]e principe selon lequel les intérêts des peuples des territoires non autonomes doivent primer et selon lequel assurer le bien-être et le développement de ces peuples est la mission sacrée des puissances administrantes a été établi dans la Charte des Nations unies et défini plus précisément dans les résolutions de l'Assemblée générale sur la décolonisation et les activités économiques dans les territoires non autonomes. En reconnaissant le droit inaliénable des peuples des territoires non autonomes à disposer des ressources naturelles de leurs territoires, l'Assemblée générale a toujours condamné l'exploitation et le pillage des ressources naturelles, ainsi que toute activité économique qui lèse les intérêts de ces peuples et les prive de leur droit légitime à disposer de leurs ressources naturelles. Toutefois, elle a reconnu la valeur des activités économiques menées conformément à la volonté des peuples des territoires non autonomes et leur contribution au développement de ces territoires ». Bien que concernant particulièrement les territoires non autonomes, il n'y a pas d'obstacles à les appliquer

²²⁷ Sur tous ces points, voir, G. Bastid Burdeau, « Le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles à l'épreuve de la mondialisation », in F. Alabrune et *al.*, *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui. Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Puissochet*, Paris, Pedone, 2008, pp. 27-34.

²²⁸ S/2002/161, du 12 février 2002, *Lettre datée du 29 janvier 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, Conseiller juridique*.

aux administrations de territoire non étatique, d'autant plus que l'expression même de « territoire non autonome » a une assertion large.

En effet, selon la résolution 2625 (XXV), le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'Etat qui l'administre ; ce statut séparé et distinct en vertu de la Charte existe aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n'exerce pas son droit à disposer de lui-même²²⁹. En parlant de « colonies ou autres territoires non autonomes », la résolution veut dire par là que tous les territoires « géographiquement séparé[s] et ethniquement ou culturellement distinct[s] du pays qui [les] administre »²³⁰, quelle que soit leur qualification du point de vue constitutionnel interne, tombent sous le coup de cette déclaration²³¹.

Sur cette base, des entités territoriales non étatiques comme le Kosovo ou le Timor oriental correspondent bien à cette définition, d'autant plus que pendant l'administration internationale du Timor oriental, ce dernier figurait encore techniquement sur la liste des territoires non autonomes des Nations unies. Par ailleurs, à l'argument selon lequel, les administrateurs des Nations unies ne sont pas des puissances administrantes au sens de l'article 73 de la Charte des Nations unies, on peut répondre qu'ils y sont tout de même liés car il serait absurde que l'organisation

²²⁹ Résolution 2625 (XXV), du 24 octobre 1970.

²³⁰ Résolution 1541 (XV), du 15 novembre 1960 : « [principes] qui doivent guider les Etats membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévues à l'alinéa c de l'article 73 de la Charte des Nations unies, leur est applicable ou non » (principe IV). Le principe suivant dit ceci : « [u]ne fois établi qu'il s'agit à première vue d'un territoire géographiquement et ethniquement ou culturellement distinct, d'autres éléments peuvent entrer en ligne de compte. Ces éléments supplémentaires peuvent être notamment de nature administrative, politique, juridique, économique ou historique. S'ils affectent les relations entre le territoire métropolitain et le territoire considéré de telle façon qu'ils placent arbitrairement ce dernier dans une position ou état de subordination, ils confirment la présomption qu'il y a obligation de communiquer des renseignements au titre de l'alinéa e de l'article 73 de la Charte ».

²³¹ Dans le même sens, M. G. Kohen, *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Publications de l'Institut de hautes études internationales, Paris, Presses universitaires de France, 1997, pp. 59-64.

impose des obligations à ces membres sans qu'elle ne soit elle-même tenue de les respecter.

Cette question recoupe, dans une certaine mesure, celle de la poursuite du bien-être des populations qui est prescrite par le régime international de tutelle qui, avec l'obligation faite au Conseil de sécurité de tenir compte de la volonté des États membres des Nations unies, constituent la deuxième catégorie de principes qui s'imposent au Conseil dans le cadre de la reconstruction économique des États ou territoires affectés par des conflits armés.

Section II : Principes déduits de la Charte des Nations unies et pertinents à l'égard des opérations de reconstruction économique entreprises par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies

Au-delà du respect des principes prescrits par la Charte ou ayant valeur de *jus cogens*, le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII, reste également soumis à une autre catégorie de limitations objectives. Il s'agit de celles qui découlent de l'évolution dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont confiés par la Charte, c'est-à-dire l'obligation de tenir compte de la volonté des États membres lorsqu'il met en œuvre des mesures s'apparentant à des règlements de différends (§-1), et de celles qui s'imposent à lui en fonction de la nature même des opérations entreprises, à savoir pour les opérations de reconstruction économique, le principe de tutelle tel qu'entendu en droit international général (§-2).

Paragraphe 1 : L'obligation, pour le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, de tenir compte de la volonté des États membres des Nations unies dans le cadre de la reconstruction économique des sociétés ravagées par la guerre

L'intervention du Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, en matière de reconstruction économique de sociétés ravagées par des conflits, entraîne nécessairement une extension des limitations à ses pouvoirs, car, en le faisant, le Conseil est sorti de sa fonction de police pour s'étendre aux situations s'apparentant à des règlements de conflits prévus au chapitre VI. Dans cette perspective, les obligations prescrites dans ce dernier régime, notamment le respect des principes du droit international et de la justice, s'appliquent au Conseil de sécurité, même agissant au titre du chapitre VII (A). Cette exigence ne peut concrètement être réalisée que si le Conseil de sécurité, dans le choix des règles et principes du droit international à appliquer en matière de reconstruction économique, tient compte de ceux acceptés et reconnus par une majorité large et représentative d'États sur la scène internationale (B).

A. L'extension aux opérations de reconstruction économique entreprises sur la base du chapitre VII, de l'obligation faites au Conseil de sécurité, au chapitre VI, de respecter les principes du droit international et de la justice

Dans le système de la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité a été conçu comme un organe doté de compétences de nature essentiellement « *exécutive* »²³² ; d'aucuns considèrent d'ailleurs qu'il joue le rôle d'un exécutif de la

²³² P. Klein, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *op. cit.*, p. 135.

communauté internationale²³³ ou d'un gouvernement international²³⁴. Il lui revient principalement d'œuvrer en faveur du règlement des différends internationaux, dans le cadre du chapitre VI, ou d'agir pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, en vertu du chapitre VII. Dans ce contexte, le Conseil jouit de plus de pouvoirs que tout autre organe d'une organisation internationale dans l'histoire²³⁵. Afin de faire face à une menace contre la paix, à une rupture de la paix ou à un acte d'agression²³⁶, le Conseil de sécurité peut prendre des mesures contraignantes²³⁷, y compris de nature militaire²³⁸. Cependant, les pouvoirs qui lui sont ainsi reconnus ont vocation à être mis en œuvre pour une période limitée à l'égard des situations particulières où la paix et la sécurité internationales se trouvent mises en danger, en vue d'empêcher leur aggravation et de permettre le règlement de la crise. Il s'agit donc d'interventions ponctuelles, par rapport à des situations de crise précisément identifiées²³⁹.

Cependant, s'il est vrai que dans l'exercice des pouvoirs du chapitre VII le Conseil de sécurité jouit d'une très grande liberté, car la Charte y pose très peu de limites²⁴⁰, cette liberté n'est valable que lorsque le Conseil exerce simplement ses fonctions de police²⁴¹. En effet, comme expliqué en 1945, le Conseil de sécurité n'a pas à attendre qu'il y ait une détermination des droits et des responsabilités des différentes parties dans un conflit, sa tâche est de stopper les combats ou de supprimer

²³³ P.-M. Dupuy, « The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 1, 1997, pp. 21-24.

²³⁴ H. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Higher Education, 1948, p. 380

²³⁵ J. A. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 702.

²³⁶ Charte des Nations unies, art. 39.

²³⁷ *Ibid.*, art. 41.

²³⁸ *Ibid.*, art. 42.

²³⁹ P. Klein, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *op. cit.*, p. 135.

²⁴⁰ W. Web, « Security Council Powers and the Exigencies of Justice after War », *op. cit.*, pp. 76 et ss.

²⁴¹ Voir la déclaration du représentant des Etats-Unis, UNCIO VI, p. 29

la menace à la paix aussi tôt que possible²⁴². Ainsi, les pouvoirs de grande portée que détient le Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII, lui sont conférés sur la condition qu'il se confine à des mesures de court terme, avec des effets préliminaires, de telle sorte que le règlement définitif du conflit soit laissé, soit aux parties elles-mêmes, soit à l'intervention d'un organe tiers, en particulier la Cour internationale de justice, soit au Conseil de sécurité lui-même, mais en vertu des procédures prévues au chapitre VI²⁴³. Par ailleurs, c'est cette nature fréquemment temporaire des situations conduisant à une constatation des menaces contre la paix qui justifie la levée temporaire de la clause de la compétence nationale prévue à l'article 2, paragraphe 7²⁴⁴.

Dans la pratique récente, cependant, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, a élargi son champ d'action au point de sortir de sa fonction de police pour pénétrer le domaine du règlement des différends²⁴⁵. Les mesures de reconstruction économique, dès lors qu'elles débordent le domaine sécuritaire de la paix pour embrasser sa dimension structurelle, sont de cette nature. Un tel élargissement de champ d'action entraîne nécessairement certains changements quant aux limites à l'action du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, parce que, dans ce cadre, l'hypothèse sous-tendant le droit qui lui est accordé de ne pas respecter les principes du droit international et de la justice ne s'applique pas dans le cadre du règlement des différends²⁴⁶. Ce droit est fondé sur la compréhension que les mesures du chapitre VII sont de nature préliminaire.

²⁴² Voir les remarques du représentant du Département d'Etat des Etats-Unis en audition devant le Comité des relations étrangères du Sénat américain, tel que reproduit par J. A. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 705.

²⁴³ *Ibid.*, p. 705-706.

²⁴⁴ K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace : Back to the Future », *op. cit.*, p. 56.

²⁴⁵ Pour des exemples récents, lire Th. Christakis, « Prométhé déchainé ? », *Revue belge de droit international*, vol. 2, 2004, pp. 459-461.

²⁴⁶ J. A. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 712.

Sur cette base, les rédacteurs de la Charte ont considéré qu'il n'était pas nécessaire de fixer des limites juridiques strictes au Conseil lorsqu'il exerce sa fonction de police prévue au chapitre VII ; de telles restrictions sont plus appropriées à l'étape suivante : celle du règlement des conflits. Cette dernière étape devrait, dans tous les cas, être réalisée en conformité avec les principes du droit international et de la justice²⁴⁷. Ce point était particulièrement important pour les petits États. En effet, il a été souligné par une déclaration des États-Unis et du Royaume-Uni le fait que le Conseil de sécurité pourrait uniquement faire des recommandations pour le règlement d'un différend, en vertu de l'article 37, mais qu'il ne pouvait pas invoquer le chapitre VII pour prendre des décisions obligatoires sur ces questions²⁴⁸.

En partie à cause de cela, la Conférence de San Francisco a décidé de ne pas adopter les dispositions du chapitre VII, section B, numéro 1, de la proposition de Dumbarton Oaks qui faisait explicitement référence à une possible menace contre la paix surgissant de l'échec de la réalisation d'un règlement pacifique dans le cadre du chapitre VI²⁴⁹. Dans la même veine, le rapport du comité pertinent sur cette question précise que : « *it was clear in any case of adjustment or settlement of disputes or situations, that the solution should be made in conformity with justice and international law* »²⁵⁰. Ainsi, une référence aux principes du droit international et de la justice était insérée dans la seconde partie de l'article 1, paragraphe 1²⁵¹. Celle-ci invite à leur respect, dans tous les cas de règlement de différends, peu importe qu'ils

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ UNCIO XII, p. 162.

²⁴⁹ *Ibid.*, pp. 503-504.

²⁵⁰ UNCIO VI, p. 454.

²⁵¹ Charte des Nations unies, art. 1, para. 1 : « Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ». Pour une analyse détaillée de cette position, lire T. D. Gill, « Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter », *op. cit.*, pp. 64-67.

prennent place à travers le mécanisme du chapitre VI, comme initialement prévu, ou à travers les mesures prises en vertu du chapitre VII²⁵².

Aussi, la tendance actuelle du Conseil de sécurité de mettre la force obligatoire du chapitre VII au service du règlement de différends de la nature de celui prévu au chapitre VI justifie ou exige une atténuation de la dispense qui lui est accordée de ne pas respecter les principes du droit international et de la justice lorsqu'il agit au titre du chapitre VII²⁵³. En fait, dès lors que le Conseil déborde du champ sécuritaire, justifiant le recours au droit d'exception prévu par la Charte et formalisé dans le chapitre VII, et qu'il pénètre ou rayonne sur la dimension structurelle de la paix, comme dans le cadre d'opérations de reconstruction économique, il est logique, selon nous, que la confusion ou le jumelage ainsi occasionné tienne compte des deux régimes : d'un côté, du caractère coercitif relevant du chapitre VII ; de l'autre, du respect des principes du droit international et de la justice, prévus au chapitre VI. Cependant, le droit international prévoyant souvent plusieurs règles pour traiter une même question, il est important de déterminer le critère que doit retenir le Conseil lors de la prise en compte des règles et principes du droit international pertinents pour la question traitée.

B. L'impact de l'obligation faite au Conseil de sécurité de respecter la volonté des États membres des Nations unies dans le cadre des opérations de reconstruction économique

Selon l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice, les sources qui doivent être appliquées dans le cadre du droit international sont les conventions internationales, le droit international coutumier et les principes généraux du droit

²⁵² J. A. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 712.

²⁵³ Pour une approche similaire, lire G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *op. cit.*, pp. 575-576.

reconnus par les nations civilisées. Cependant, dans plusieurs branches du droit international, notamment en droit international économique, en l'absence d'une législature formelle, le droit international « *statutaire* » est mince sinon disparate²⁵⁴. Une même situation peut être réglée par une multitude de règles ou principes. C'est ainsi qu'en matière de dette souveraine, un État insolvable se retrouve face à plusieurs options : arrêter tous les remboursements ou demander l'ouverture de négociations pour le rééchelonnement de la dette ou l'allègement de la dette²⁵⁵.

Dans un tel cas de figure, l'obligation pour le Conseil de sécurité de respecter les principes du droit international et de la justice, telle qu'analysée ci-dessus, l'invite à tenir compte de la volonté des États membres des Nations unies, à l'égard des options juridiques qui s'offrent à lui, dans le cadre de la reconstruction économique des sociétés ravagées par des guerres, lorsqu'il agit, notamment, en vertu du chapitre VII. Une interprétation similaire a été retenue par le professeur Benedetto Conforti quant à la détermination du critère fixant la limite au-delà de laquelle le Conseil de sécurité ne peut aller dans la détermination des situations constitutives d'une menace contre la paix. Selon lui, un « comportement d'un État ne peut pas être condamné par le Conseil, et par conséquent ne peut être soumis aux mesures du chapitre VII, si la condamnation ne correspond pas au sentiment de la plus grande partie des États et de leurs peuples »²⁵⁶. La même chose peut être dite des règles et principes du droit international que le Conseil de sécurité pourrait être amené à mettre en œuvre dans le cadre d'opérations de reconstruction économique.

Cette règle peut trouver son fondement dans l'article 24, paragraphe 1, de la Charte des Nations unies qui établit que le Conseil de sécurité agit « *au nom* » de tous

²⁵⁴ C'est ainsi du régime juridique des investissements directs étrangers. Sur ce point, lire P. -M. Dupuy et Y. Kerbrat, *Droit international public, op. cit.*, pp. 694 et ss.

²⁵⁵ H. Schier, « The RSSD's Normative Basis under Public International Law », in H. Schier, *Towards a Reorganisation System for Sovereign Debt. An International Law Perspective*, Brill, 2007, pp. 47-108.

²⁵⁶ B. Conforti, « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Colloque : Académie de Droit international de La Haye*, Martinus Nijhoff Publisher, 1992, p. 56.

les membres de l'ONU, une formulation ambiguë susceptible d'être interprétée de différentes manières, mais qui fournit des motifs sérieux pour être applicable à la conduite du Conseil de sécurité, et non seulement à celle des États membres²⁵⁷. En effet, même si cette disposition ne pose expressément aucune limite au mandat conféré au Conseil de sécurité par les membres des Nations unies, on ne peut imaginer que ces derniers ont voulu lui donner un « *blanc-seing* »²⁵⁸. En effet, comme le précise le professeur Gill, 'the word 'confer' means 'to grant' or 'to bestow' and implies a superior or hierarchical relationship in as much as the grantor generally has the power to determine that the grantee has exceeded his authority and ultimately to withdraw the authority which has granted »²⁵⁹. Il est donc clair que le Conseil de sécurité tire son autorité, en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, des membres des Nations unies. Par conséquent, lorsqu'il est amené à respecter les règles et principes du droit international, comme l'exige la Charte lorsqu'il intervient pour le règlement de différends, prescrire des mesures contraires à la volonté des membres des Nations unies ne serait pas conforme à ses obligations en vertu de cette dernière.

Cette règle peut également être déduite de la notion de justice comprise à l'article 1, paragraphe 1, de la Charte. En effet, comme le soutient le professeur Conforti, « la justice en soi, comme valeur absolue, n'a pas grand sens si elle doit constituer l'un des critères pour l'action d'un organe non judiciaire, mais politique comme le Conseil de sécurité », d'autant plus qu'en vertu de la Charte, la paix a préséance sur la justice²⁶⁰ ; « *elle acquiert, en revanche, toute son importance si elle est rattachée à une donnée réelle telle que le comportement de la majorité des États* »²⁶¹.

²⁵⁷ Dans ce sens, C. Tomuschat, « Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo », *op. cit.*, (note 42) p. 340.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 57.

²⁵⁹ T. D. Gill, « Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter », *op. cit.*, p. 68.

²⁶⁰ M. Bothe, « Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité », *op. cit.*, pp. 76-79.

²⁶¹ B. Conforti, « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », *op. cit.*, p. 57.

Le mécanisme d'interprétation des dispositions de la Charte, notamment celles octroyant des pouvoirs aux organes des Nations unies, constitue également une base suffisante pour une telle obligation. En effet, le Conseil de sécurité, comme tout autre organe onusien, n'a pas la *Kompetenz-Kompetenz*, c'est-à-dire la compétence pour interpréter de manière autoritaire les dispositions de la Charte. Certes, il est vrai que chaque organe doit, en premier, déterminer sa propre compétence²⁶², mais une telle détermination n'est contraignante que si elle est soutenue par les États membres. Dans ce sens, le rapport du sous-comité du Comité sur les questions juridiques à la Conférence de San Francisco a déclaré que « *[it] is to be understood [...] that if an interpretation made by any organ of the Organization [...] is not generally acceptable it will be without binding force* »²⁶³. Aussi, bien que la pratique des organes soit un élément important pour l'interprétation des traités, en particulier en ce qui concerne l'interprétation évolutive des instruments constituant des organisations internationales²⁶⁴, de manière générale, celle-ci ne constitue une interprétation contraignante du sens des dispositions de la Charte que si elle est soutenue par la pratique des États²⁶⁵. Ceci ressort également de la jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, notamment dans l'affaire *Tadic*, lorsque le Tribunal constate que le conflit en ex-Yougoslavie, en tant que conflit interne, constitue une menace contre la paix « *d'après la pratique établie du Conseil de sécurité et l'interprétation partagée par les membres des Nations unies en général* »²⁶⁶.

De même, dès l'instant où l'on admet que les membres des Nations unies ont conservé leur pouvoir, découlant du droit international général, de contrôler la licéité des actes du Conseil de sécurité de manière décentralisée²⁶⁷, l'existence de ce contrôle

²⁶² CIJ, *Certaines dépenses des Nations unies*, Avis consultatif du 20 juillet 1962, *Rec.*, 1962, p. 168.

²⁶³ UNCIO XIII, p. 832.

²⁶⁴ M. C. Wood, « The Interpretation of the Security Council Resolutions », *op. cit.* pp. 74-95.

²⁶⁵ J. A. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, (note 83) p. 710.

²⁶⁶ TPIY, *Tadic*, *préc.*, paras. 30-39.

²⁶⁷ A. Tzanakopoulos, « L'intervention du Conseil de sécurité dans les conflits internes », *op. cit.*, pp. 71-73.

non judiciaire final des décisions du Conseil de sécurité comme des autres organes, en la forme du refus d'exécution par les États membres de celles qui leur paraîtraient inacceptables²⁶⁸, renforce l'obligation pour le Conseil de sécurité de préalablement tenir compte de la volonté des États membres dans les décisions qu'il adopte²⁶⁹.

Enfin, le déroulement du vote des résolutions du Conseil de sécurité est également un argument important pour mesurer l'adhésion des États aux décisions prises sur la base du chapitre VII. En effet, alors que lors de l'adoption des résolutions du Conseil de sécurité les États membres²⁷⁰ disposent de la faculté d'adhérer ou non à celles-ci afin de mesurer leur soutien auxdites résolutions²⁷¹, il n'en est pas de même des mesures contraignantes adoptées par ses organes subsidiaires qui, pour certains auteurs, présentent un caractère douteux dès l'instant où ils ne remplissent pas les standards procéduraux pertinents²⁷². En effet, sur certaines questions comme la reconstruction économique des sociétés ravagées par des conflits, les organes subsidiaires possèdent le même pouvoir discrétionnaire que le Conseil de sécurité, sans en avoir les mêmes limitations procédurales²⁷³.

²⁶⁸ G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *op. cit.*, 589.

²⁶⁹ Pour illustrer ce propos, on peut citer en exemple le précédent libyen en lien avec l'affaire de Lockerbie, entre 1992 et 1998, au cours duquel les États membres de l'Organisation de l'Unité Africaine et ceux de l'Organisation de la Conférence Islamique ont fait valoir que le maintien par le Conseil de sécurité de mesures contre la Libye constituait une violation de la liberté de la religion, ainsi qu'une violation de l'obligation de constater une véritable menace contre la paix. Sur cette base, ils ont décidé de ne plus respecter les sanctions décidées contre la Libye. Sur tous ces points, A. Tzanakopoulos, « L'invocation de la théorie des contre-mesures en tant que justification de la désobéissance au Conseil de sécurité », *op. cit.*, p. 13.

²⁷⁰ Charte des Nations unies, article 27.

²⁷¹ M. L. De la Serna Galvan, « Interpretation of Article 39 of the UN Charter (Threat to Peace) by the Security Council. Is the Security Council a legislator for the International Community? », *op. cit.*, p. 165.

²⁷² D. Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, *op. cit.*, pp. 466-473.

²⁷³ *Ibidem*.

Aussi, pour éviter des détournements de pouvoir ou des abus de droit²⁷⁴, sur des questions de droit sur lesquelles les États membres des Nations unies se sont déjà prononcés, il est impératif que les organes subsidiaires, lors de l'adoption ou la mise en œuvre de telles règles, tiennent compte de la volonté des États membres ainsi exprimée.

La question qui se pose à ce stade du raisonnement est finalement de savoir comment et où déterminer ladite volonté des États membres.

Celle-ci peut tout d'abord être identifiée dans les instruments juridiques internationaux ayant pour objet d'unifier le droit dans un domaine précis, tels que les accords OMC pour le droit international du Commerce, ou la Convention de Montego Bay pour le droit de la mer²⁷⁵. Même si les entités concernées par le processus de reconstruction économique entrepris par le Conseil de sécurité ne sont pas parties à ces instruments, ces derniers, de par le large consensus qui a présidé à leur élaboration, peuvent être considérés comme l'expression la plus nette de la communauté internationale sur ces questions.

De même, la coutume internationale, de par ses caractéristiques, constitue l'expression la plus évidente des États²⁷⁶. Une approche similaire peut être déduite des conclusions du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie sous l'affaire *Tadic*, lorsqu'il dit que l'intention du Conseil de sécurité d'écarter le droit international général non impératif ne peut pas être présumée : « *en principe, les dispositions par lesquelles le Statut définit les crimes couverts par la compétence du Tribunal doivent toujours être interprétées comme reflétant le droit international coutumier, à moins que l'intention de s'en écarter ne soit expressément inscrite dans les termes mêmes du Statut ou stipulée par d'autres sources faisant autorité* »²⁷⁷. En l'absence donc d'une telle intention expresse du Conseil, le droit international coutumier, lorsqu'il existe,

²⁷⁴ Sur l'application possible de ces notions au Conseil de sécurité, lire G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *op. cit.*, pp. 576-578.

²⁷⁵ P. Daillier et al., *Droit international public*, *op. cit.*, pp. 1243-1258 et pp. 1282-1288.

²⁷⁶ *Ibid.*, pp. 352-372.

²⁷⁷ TPIY, *Tadic*, préc., para. 296.

sur une question traitée par le Conseil ou ses organes subsidiaires, régit leur comportement²⁷⁸. Les difficultés surgissent là où il n'y a pas de législature formelle et unanime. Dans ces cas de figure, le Conseil de sécurité ou ses organes subsidiaires doivent identifier, en vue d'application, les règles constituant la « conviction commune minimum, de minima *communis opinio* des États »²⁷⁹. Cela ne veut pas nécessairement dire les règles ayant été unanimement acceptées par l'ensemble des États, notamment les membres des Nations unies, mais simplement celles ayant été acceptées par une majorité d'États, « *large et représentative* »²⁸⁰.

En revanche, il est vrai que les résolutions du Conseil de sécurité pourraient fournir des indications sur l'existence de la pratique des États ou former un point de départ pour leur développement futur²⁸¹, mais de telles actions du Conseil de sécurité sont soutenues uniquement par ses 15 membres, et donc ne peuvent pas revendiquer et représenter les points de vue de l'ensemble de la communauté internationale²⁸². À ce propos, les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies sont le lieu le plus indiqué pour déterminer une telle « *communis opinio* des États »²⁸³. En effet, l'Assemblée générale présente la qualité attractive d'être très largement représentative des États existants, ainsi que le moyen de constituer un système centralisé, très commode pour identifier, simultanément, les points de vue de tous les États membres actuels sur un sujet précis²⁸⁴. Les critères développés par la CIJ en ce qui concerne

²⁷⁸ A. Tzanakopoulos, « L'invocation de la théorie des contre-mesures en tant que justification de la désobéissance au Conseil de sécurité », *op. cit.*, p. 9.

²⁷⁹ B. Conforti, « Prolifération organique, prolifération normative et crise des Nations unies : réflexions d'un juriste », in D. Bardonnnet (éd.), *L'adaptation des structures et méthodes des Nations unies*, Colloque de La Haye, 4-6 novembre 1985, Dordrecht, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, p. 159.

²⁸⁰ CIJ, *Plateau continental de la mer du Nord* (Danemark et Pays-bas c. RFA), arrêt, 20 juillet 1969, *Rec.*, 1969, p. 42, para. 73.

²⁸¹ O. Corten, « La participation du Conseil de sécurité à l'élaboration, à la cristallisation ou à la consolidation de règles coutumières », *Revue belge de droit international*, 2004, pp. 552-567.

²⁸² J. A. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 709.

²⁸³ B. Conforti, « Prolifération organique, prolifération normative et crise des Nations unies : réflexions d'un juriste », *op. cit.*, p. 159.

²⁸⁴ M. D. Öberg, « The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ », *European Journal of International Law*, vol. 16, 2006, p. 902.

l'identification de l'*opinio juris* des États, dans la formation d'une règle coutumière, peuvent utilement être employés dans ce cadre²⁸⁵.

Paragraphe 2 : Portée du concept de tutelle en droit international pour le processus de reconstruction économique mandaté par le Conseil de sécurité

Étant donné que le Conseil de tutelle a suspendu ses activités depuis 1994, et que sa participation aux opérations de reconstruction, notamment en matière économique, menées par le Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, n'est pas totalement acquise, la question qui nous intéresse ici est de savoir si le concept de tutelle, tel qu'il existe en droit international, donc au-delà du simple cadre de la Charte des Nations unies, constitue également un encadrement de telles activités (B). Pour ce faire, la nature et la portée d'un tel concept doivent préalablement être analysées, ainsi que leur interaction avec les pouvoirs du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales (A).

A. Concept de tutelle en droit international et ses relations avec les pouvoirs du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII

D'un point de vue conceptuel, on parle de tutelle, aussi bien au plan interne qu'international, chaque fois que des personnes ou des entités sont incapables de

²⁸⁵ Dans l'affaire des *Armes nucléaires*, la CIJ a déclaré ceci : « *il est nécessaire d'examiner son contenu et les conditions de son adoption; il est également nécessaire de voir si une opinio juris existe quant à son caractère normatif. [...] une série de résolutions peuvent montrer l'évolution progressive de l'opinion juris nécessaire à l'établissement d'une nouvelle règle* ». CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (ONU et OMS), Avis consultatif, 8 juillet 1996, para. 70.

fonctionner par leurs propres moyens²⁸⁶. En droit international plus exactement, la tutelle s'entend comme la « *relationship in which a natural person or a legal person is responsible for the general well-being of a group of people who are incapable [...] of directing their own affairs* »²⁸⁷; elle cherche à expliquer la base sur laquelle une domination étrangère devrait agir et, potentiellement, les bases sur lesquelles il pourrait y être mis fin²⁸⁸.

De nombreux exemples tirés de la pratique internationale montrent que l'idée de tutelle est présente chaque fois qu'il y a eu exercice de fonctions gouvernementales, par des autorités internationales ou des puissances étrangères, sur un territoire. En effet, la tutelle a longtemps été associée au colonialisme²⁸⁹, tout comme elle est implicite dans toute occupation militaire²⁹⁰. Historiquement, le concept de tutelle est manifeste dans le système de tutelle des Nations unies²⁹¹, en vertu duquel les États membres et l'ensemble des Nations unies ont entrepris de promouvoir le bien-être économique, social et culturel des habitants des territoires concernés²⁹². Enfin, bien que le mot tutelle ne soit pas, officiellement, utilisé dans le cadre des administrations

²⁸⁶ K. Boon, « Legislative Reform in Post-Conflict Zones: Just Post Bellum and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », *McGill Law Journal*, vol. 50, 2005, p. 294.

²⁸⁷ T. D. Grant, « Extending Decolonization: How the United Nations Might Have Addressed Kosovo », *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 28, 1999, pp. 12 et ss.

²⁸⁸ R. Wilde, « From Trusteeship to Self-Determination and Back again: The Role of the Hague Regulations in the Evolution of International Trusteeship, and the Framework of the Rights and Duties of Occupying Powers », *op. cit.*, p. 93.

²⁸⁹ *Ibid.*, pp. 95-97.

²⁹⁰ Selon Kristen Boon (l'auteur, « Legislative Reform in Post-Conflict Zones: Just Post Bellum and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », *op. cit.*, p. 294), « [in] the occupation context, this trust relationship exists because the economic, social, and proprietary control and discretion held by the occupant leaves local populations vulnerable to the risk of misconduct ».

²⁹¹ Mais également dans le système de mandat de la SDN. Sur ce point, R. Wilde, « From Trusteeship to Self-Determination and Back again: The Role of the Hague Regulations in the Evolution of International Trusteeship, and the Framework of the Rights and Duties of Occupying Powers », *op. cit.*, pp. 97-100.

²⁹² K. Boon, « Legislative Reform in Post-Conflict Zones: Just Post Bellum and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », *op. cit.*, p. 294.

internationales de territoire²⁹³, les activités qu'elles impliquent manifestent clairement l'élément central d'une relation de tutelle, à savoir une population vulnérable qui est placée sous la garde, ou la protection, d'une organisation internationale qui, elle, exerce des fonctions administratives, non pas pour son propre bénéfice, mais plutôt dans l'intérêt de la population concernée, avec le double rôle de remédier aux incapacités perçues pour la gouvernance et de les transformer, afin que la population concernée soit en mesure de gérer elle-même ses propres affaires²⁹⁴.

Eu égard à ce qui précède, dès l'instant où un État ou une organisation internationale, mandatée par le Conseil de sécurité, même agissant en vertu du chapitre VII, assume la responsabilité d'exercer des pouvoirs gouvernementaux, non pas comme souverain, mais provisoirement, et pour une période de temps limitée avec le but de transférer cette responsabilité aux nouvelles autorités étatiques représentant la population concernée, le concept de tutelle, tel que compris en droit international, semble applicable parce qu'une telle administration est exercée « *in the interest or on behalf of another corporate body, the 'old' or 'new' sovereign and/or the population of the territory* »²⁹⁵ ; mais aussi parce que la disjonction de la souveraineté et de l'autorité administrative fournit le fondement conceptuel pour l'établissement *de facto* d'un régime de tutelle, même à l'égard des activités, en vertu du chapitre VII, du Conseil de sécurité²⁹⁶ ; mais enfin, parce que les critères du concept de tutelle, au cœur du système de tutelle des Nations unies, ont toujours servi de ligne directrice pour les

²⁹³ Plusieurs précédents peuvent être évoqués à cet effet: l'administration de la Saar, l'Autorité exécutive temporaire des Nations unies en Nouvelle-Guinée occidentale, le Groupe de transition en Namibie et l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge, pour ne citer que celles menées en dehors du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

²⁹⁴ R. Wilde, « From Trusteeship to Self-Determination and Back again: The Role of the Hague Regulations in the Evolution of International Trusteeship, and the Framework of the Rights and Duties of Occupying Powers », *op. cit.*, p. 104.

²⁹⁵ M. Bothe and Th. Marauhn, « UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration », *op. cit.*, p. 220.

²⁹⁶ A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *op. cit.*, p. 448.

opérations de maintien de la paix impliquant un transfert provisoire de pouvoirs gouvernementaux aux Nations unies²⁹⁷.

En effet, dans son opinion individuelle dans l'affaire de la *Namibie*, le juge MCNair a décrit l'idée générale sous-tendant la notion de tutelle, qui est, selon lui : « (a) *that the control of the trustee, tuteur or curateur over the property is limited in one way or another ; he is not in the position of the normal complete owner who can do what he likes to with his own, because he is precluded from administering the property for his own benefit; (b) that the trustee, tuteur or curateur is under some kind of legal obligation, based on confidence and conscience, to carry out the trust or mission confided to him for the benefit of some other person or for some public purpose; (c) that any attempt by one of these persons to absorb the property entrusted to him into his own patrimony would be illegal and would be prevented by law* »²⁹⁸. Ces critères se retrouvent, en effet, dans les opérations complexes de maintien de la paix des Nations unies. Seuls les objectifs diffèrent : alors que le système de tutelle des Nations unies est dirigé vers un résultat concret, l'auto-administration ou l'indépendance, l'implication des Nations unies dans la reconstruction de sociétés dévastées par la guerre est moins ambitieuse, car restreinte à la reconstruction interne des territoires en cause²⁹⁹.

Dans cet exercice, ils doivent, cependant, tenir compte d'un certain nombre de critères.

²⁹⁷ C. Stahn, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *op. cit.*, p. 133.

²⁹⁸ Propos rapportés par Carsten Stahn, *ibid.*, p. 132.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 133.

B. L'impact du concept de tutelle sur les pouvoirs du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, dans le cadre d'opérations de reconstruction économique

Les chapitres XII et XIII de la Charte des Nations unies contiennent le cadre juridique textuel du régime de tutelle des Nations unies, complété par la pratique observée en la matière³⁰⁰ ; et constituent le cœur du système de tutelle en droit international³⁰¹. Celui-ci comprend un certain nombre de principes³⁰² pertinents au processus de reconstruction économique, sur la base du chapitre VII, des sociétés ravagées par la guerre.

Dans le cadre d'une reconstruction de sociétés ravagées par la guerre, comportant un exercice de pouvoirs gouvernementaux par des autorités internationales, ces dernières doivent, en effet, se plier aux exigences du régime de tutelle. Les pouvoirs ainsi exercés le sont à la fois dans l'intérêt et au nom de la communauté internationale, mais aussi et surtout dans l'intérêt des habitants de ce territoire³⁰³. Par conséquent, contrairement à un vrai législateur souverain, ces administrateurs ne sont pas libres de légiférer de quelque manière que ce soit et à toutes fins qu'ils veulent. Les limites de leur autorité sont définies par leurs droits et leurs obligations envers les habitants des territoires administrés. Certes, ils possèdent une personnalité juridique suffisante pour exercer des compétences et un contrôle sur le territoire concerné, mais ils ne sont pas le souverain qui pourrait librement disposer de ce territoire. Ils ne peuvent exercer leurs pouvoirs que pour le bénéfice des populations

³⁰⁰ Sur ces points, voir Deiwert : « A New Trusteeship for World Peace and Security... », *op. cit.*, p. 790.

³⁰¹ C. Stahn, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *op. cit.*, p. 133.

³⁰² La doctrine en distingue en fait cinq, à savoir le développement positif, l'admissibilité, le consentement, la responsabilité et le statut juridique. Sur ce point, voir B. Deiwert, « A New Trusteeship for World Peace and Security: Can an Old League of Nations' Idea be Applied to a twenty-first Century Iraq ? », *op. cit.*, pp. 790 et ss.

³⁰³ M. Bothe and Th. Marauhn, « UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration », *op. cit.*, p. 236.

concernées. L'adoption de toute législation n'ayant aucun lien avec le bien-être des populations serait excessive³⁰⁴. En effet, la tutelle crée des obligations juridiques concurrentes pour l'autorité administratrice d'agir dans le meilleur intérêt de la population et d'exercer une norme de diligence raisonnable dans l'accomplissement de ses fonctions. Elle lui interdit également de tirer profit de la tutelle³⁰⁵.

Dans cette perspective, conformément aux dispositions de l'article 76 de la Charte des Nations unies, les autorités concernées doivent promouvoir le progrès politique, économique, social et éducatif; le développement progressif vers l'autonomie ou l'indépendance. Or, pour vraiment être politiquement indépendant, un territoire doit avoir un certain degré d'autonomie et d'indépendance économique. Toutefois, les autorités tutélaires doivent tempérer la poursuite du développement économique légitime ou il sera une simple exploitation des ressources des territoires concernés³⁰⁶.

En plus, au-delà du régime de tutelle internationale, l'obligation, pour le Conseil de sécurité, d'exercer ou de faire exercer des pouvoirs gouvernementaux sur un territoire donné découle également de l'obligation du Conseil de sécurité de respecter le principe de bonne foi³⁰⁷ ainsi que de la nature même du Conseil qui, en tant qu'organe d'une organisation internationale, ne peut poursuivre ses propres intérêts, mais ceux de la population concernée ou, du moins, ceux de la communauté internationale.

³⁰⁴ Sur tous ces points, C. Stahn, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *op. cit.*, p. 138.

³⁰⁵ C. Weeramantry, *Nauru: Environmental Damage Under International Trusteeship*, Melbourne, Oxford University Press, 1992, pp. 153 et 227-230.

³⁰⁶ Dans le cadre du système de tutelle des Nations unies, des dispositions pour la conservation des terres et des ressources naturelles entre les mains de la population locale ont souvent été incluses dans la plupart des accords de tutelle (sur tous ces points, voir, B. Deiwert, « A New Trusteeship for World Peace and Security: Can an Old League of Nations' Idea be Applied to a twenty-first Century Iraq ? », *op. cit.*, p. 793).

³⁰⁷ F. L. Kirgis, « Security Council Governance of Postconflict Societies: A Plea for Good Faith and informed Decision Making », *op. cit.*, pp. 95-96.

Par ailleurs, étant donné que le but principal de toute activité entreprise en vertu du chapitre VII est le maintien de la paix et de la sécurité internationales, les pouvoirs gouvernementaux exercés sur cette base ne peuvent être que temporaires et transitoires³⁰⁸, sachant que le but de toute gouvernance internationale temporaire est de reconstruire des territoires ravagés par la guerre et de permettre aux populations concernées de gérer leurs propres affaires en conformité avec les principes de base de la bonne gouvernance »³⁰⁹.

En outre, l'exercice de fonctions gouvernementales, par une autorité étrangère, sur un territoire donné, sans être sujet à une quelconque forme de contrôle, n'est pas conforme aux principes de base de la responsabilité dans le système de tutelle internationale³¹⁰. Celui-ci se manifeste à travers des limites de procédure et de fond sur les actions entreprises et l'imposition de sanctions si ces responsabilités ne sont pas remplies³¹¹. Ceci exige, au moins, une surveillance et une certaine transparence du processus de prise de décisions³¹².

Tous ces principes sont souvent rappelés dans certaines résolutions du Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII, en matière de reconstruction économique des États ou territoires affectés par des conflits armés, leur apportant ainsi une base légale supplémentaire.

Conclusion du chapitre 1

³⁰⁸ Point approfondi dans la section précédente.

³⁰⁹ C. Stahn, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *op. cit.*, p. 132.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 138.

³¹¹ Charte des Nations unies, arts. 81, 87 et 88.

³¹² Sur tous ces points, K. Boon, « Legislative Reform in Post-Conflict Zones: Just Post Bellum and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », *op. cit.*, p. 295.

Parmi les obligations légales objectives, contenues dans la Charte des Nations unies, qui pèsent sur le Conseil de sécurité lors d'opérations économique de reconstruction qu'il mène en vertu du chapitre VII, il faut distinguer le principe de souveraineté du principe des droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le principe de souveraineté comprend deux aspects, les attributs de la souveraineté et le titre de souveraineté. Si le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, peut porter atteinte aux attributs de la souveraineté, il ne peut en être de même du titre de souveraineté. Ce dernier constitue donc une limite aux pouvoirs, même contraignants du Conseil de sécurité, et peut également avoir un impact sur la portée de l'atteinte que le Conseil de sécurité peut porter aux attributs de la souveraineté. En effet, l'exercice de ces derniers ne doit pas porter atteinte et ruiner l'essence même du titre de souveraineté. En outre, en ce qui concerne le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, en tant que norme de jus cogens, celui-ci plie le moins possible devant le Conseil de sécurité. Le Conseil peut légalement être habilité, non seulement à supprimer les obstacles à la réalisation du droit à l'autodétermination, mais aussi à le façonner et à en déterminer les modalités de réalisation. Toutefois, son action ne doit pas le conduire à ruiner l'essence même du droit à l'autodétermination. Du fait de la nature particulière des opérations de reconstruction économique, qui constituent une évolution des compétences du Conseil de sécurité ; évolution elle-même occasionnée par les caractéristiques modernes des menaces contre la paix, des obligations supplémentaires naissent à la charge du Conseil et de ses mandataires, dans le cadre desdites opérations. En effet, les menaces économiques à la paix ont fait glisser le fondement légal des compétences du Conseil dans une forme de chapitre VI-1/2, à cheval entre le chapitre VI et le chapitre VII. Du chapitre VII, il garde le caractère contraignant, tandis que du chapitre VI, il retient l'obligation de respecter la volonté des Etats membres à travers le respect du principe de justice ou encore du concept de tutelle tel qu'il est compris en droit international.

Chapitre 2 : Principes d'action prescrits par le Conseil de sécurité dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit

L'une des caractéristiques de l'activité contemporaine du Conseil de sécurité est la prolifération sans précédent des références à des règles et principes originaires de diverses branches du droit international, et régissant une large gamme de conduite et d'activité des différents sujets du droit international. En effet, celle-ci touche des domaines du droit aussi variés que le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire, le droit relatif à la lutte contre le terrorisme, le droit de la responsabilité de l'État et de la responsabilité pénale des individus au plan international, le droit à la démocratie³¹³, mais aussi le droit international économique, voire le droit de l'occupation.

Ces deux derniers aspects de l'activité du Conseil sont particulièrement importants pour le processus de reconstruction économique post-conflit, car ils déterminent, dans certains secteurs, le droit applicable aux activités économiques mises en œuvre par les différents intervenants.

Cependant, la référence, par le Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII, aux règles et principes de droit international n'a pas nécessairement la même portée que celle qu'il opère à l'égard du droit de l'occupation. En effet, ces différents corpus juridiques, étant applicables au contexte de la reconstruction économique à l'issue d'un conflit, se doivent de tenir compte des prescriptions faites par le Conseil à propos des objectifs à atteindre dans ces circonstances particulières. Aussi, allons-nous voir que la référence, par le Conseil de sécurité, aux règles et principes du droit international économique appelle juste le respect de ceux-ci par les différents intervenants (**Section I**), alors que, selon les objectifs poursuivis dans le cadre de la

³¹³ Sur ces différents points, voir K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace », *op. cit.*, p.p. 48-67.

reconstruction économique post-conflit, le droit de l'occupation qu'il est susceptible de prescrire, en revanche, connaîtra des mutations considérables (**Section II**).

Section I : L'évocation du droit international économique par le Conseil de sécurité dans le cadre de la reconstruction économique

Avant de nous pencher sur le fondement de l'obligation juridique qui pèse sur les différents intervenants à l'occasion d'une reconstruction économique, du fait de l'invocation par le Conseil de sécurité de certaines règles et principes de droit international économique (§-2), il convient tout d'abord de présenter les différentes règles et principes concernés que l'on rencontre, jusqu'à ce jour, dans les résolutions pertinentes du Conseil (§-1).

Paragraphe 1 : Principes issus du droit international économique référencés, par le Conseil de sécurité, dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit

Une étude minutieuse des résolutions, en vertu du chapitre VII, du Conseil de sécurité, dans le cadre de la reconstruction économique, révèle que dans la majorité des précédents répertoriés ce dernier accorde de plus en plus d'importance à la promotion du développement et au principe de transparence et d'équité (A) ; une tendance récente tout de même semble également consacrer le respect du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles, notamment dans le cas des pays post-conflit riches en matières premières (B).

A. Respect des principes de transparence et d'équité et promotion du développement durable dans le cadre d'opérations de reconstruction économique

L'objectif de développement prescrit par le Conseil de sécurité au cours des années 1990 (1) va se doubler, à l'époque récente, de l'exigence du respect de certains principes de bonne gouvernance, à savoir la transparence et l'équité dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit (2).

1) Le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, et la promotion du développement économique dans le cadre d'opérations de reconstruction économique

La promotion du développement fait partie des préoccupations du Conseil de sécurité, bien avant la période de son renouveau, en 1990. On se souviendra notamment de sa résolution 540 (1983) sur la protection des ressources naturelles³¹⁴. Toutefois, bien qu'isolée à l'époque³¹⁵, cette formulation, sous l'angle plus général de développement, a ressurgi au milieu des années quatre-vingt-dix, notamment avec les missions d'administration transitoire de territoire au Kosovo et au Timor oriental³¹⁶. En effet, dans le cadre de la première, il prescrit à la MINUK la mission

³¹⁴ Résolution 540 (1983) du 31 octobre 1983, sec. E, para. 16 (g), dans laquelle il demande aux belligérants « de s'abstenir de toute action qui risque de mettre en danger la paix et la sécurité ainsi que la faune et la flore marine dans la région du Golfe ».

³¹⁵ S. Sur, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité... », *op. cit.*, p. 57.

³¹⁶ Avant ces précédents, le Conseil de sécurité avait quand même poursuivi ses objectifs en matière de développement, voire de développement durable, mais c'était uniquement dans le cadre de résolutions non coercitives. A titre d'exemple, le régime de sanctions contre les Khmers rouges au Cambodge avait pour motif la « préservation des ressources naturelles ». Sur ce point, voir B. Stern,

de « faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de l'économie »³¹⁷ et « encourage tous les États membres et les organisations internationales à contribuer à la reconstruction économique et sociale »³¹⁸. Au Timor, il demandera à l'ATNUTO de « [contribuer] à créer les conditions d'un *développement durable* »³¹⁹.

2) Le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, et le respect des principes de transparence et d'équité dans le cadre d'opérations de reconstruction économique

C'est avec ces mandats de reconstruction économique post-conflit, au milieu des années 2000, qu'il va de plus en plus lier le mandat de développement à celui de la bonne gouvernance, via les principes de transparence et d'équité. Ainsi, dans la résolution 1483 (2003) sur l'Irak, le Conseil décide « que le Fonds de développement pour l'Irak sera utilisé dans *la transparence* pour répondre aux besoins humanitaires du peuple irakien, *pour la reconstruction économique et la remise en état de l'infrastructure de l'Irak*, la poursuite du désarmement de l'Iraq, les dépenses de l'administration civile irakienne et à *d'autres fins servant les intérêts du peuple irakien* »³²⁰. Par la suite, il créera également un Conseil international consultatif et de contrôle dont le but sera de '*to promote the objectives set forth in Security Council Resolution 1483 of ensuring that the Development Fund for Iraq is used in a transparent manner for the purposes set out in § 14 and that export sales of petroleum products and natural gas from Iraq are made consistent with prevailing*

Le droit international comme langage des relations internationales, Proceedings of the UN Congress on Public International Law, 13-17 mars 1995, La Haye, Kluwer, 1996, p. 80.

³¹⁷ S/RES/1244, 10 juin 1999, para. 10 (g).

³¹⁸ *Ibid.*, par. 13.

³¹⁹ S/RES/1272, 25 octobre 1999, para. 3 (f).

³²⁰ S/RES/1483, 23 mai 2003, para. 14.

international market best practices »³²¹. Les principes de transparence et d'équité seront également réitérés dans sa résolution 1546 (2004) dans laquelle il décide également « que le Fonds de développement pour l'Iraq sera utilisé de manière transparente et équitable et dans le cadre du budget irakien, notamment pour honorer les obligations qui n'ont pas encore été réglées [...] »³²². En outre, au titre du rôle de coordination confié à l'ONU, il a demandé à celle-ci de « favoriser le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable »³²³. Par ailleurs, suite à la corruption de grande envergure au Libéria, le Conseil de sécurité a décidé de promouvoir également la transparence et l'équité dans le Programme d'aide à la gestion économique et à la gouvernance, établi en 2005³²⁴.

Enfin, de nombreuses affaires récentes montrent également la détermination du Conseil de sécurité à voir respecter les principes de transparence et d'équité, ainsi que la promotion du développement. Par exemple en République démocratique du Congo, en 2007, le Conseil de sécurité a « [encouragé] les autorités congolaises à poursuivre leurs efforts, avec l'appui de leurs partenaires internationaux, en vue d'exercer un contrôle efficace, *transparent* et complet des finances publiques, de manière à ce qu'il n'y ait plus d'impunité pour les responsables d'actes de *détournement et de corruption* »³²⁵.

De même, en Afghanistan, en 2013, il a souligné que « le Gouvernement afghan doit lutter plus énergiquement contre la corruption, promouvoir davantage la transparence et mieux assumer ses responsabilités [...] »³²⁶. Par ailleurs, dans le cadre du processus de reconstruction économique dans des pays post-conflit riches en

³²¹ Pour les références et plus de détails sur ce point, voir L. Boissons de Chazournes et Th. Boutruche, « Sécurité collective et droit de l'OMC... », *op. cit.*, p. 863.

³²² S/RES/1546, 8 juin 2004, para. 24.

³²³ S/RES/1483, 23 mai 2003, para. 8 (e)-(d).

³²⁴ S/RES/1626, 19 septembre 2005, para. 4 ; pour plus de détails sur le régime établi, voir Liberia Governance and Economic Management Assistance Program (GEMAP) - Overview, <http://www.gemaliberia.org/pages/overview?PHPSESSID=>.

³²⁵ S/RES/1756, 15 mai 2007, para. 14.

³²⁶ S/RES/2120, 10 octobre 2013, préambule, para. 7.

matières premières, le Conseil n'hésite plus à exiger le respect, par les divers intervenants, du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles.

B. Le Conseil de sécurité et le respect du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles dans le cadre de la reconstruction économique

Le principe de la souveraineté permanente donne aux États un droit inhérent et prépondérant pour contrôler l'utilisation et l'exploitation de leurs ressources naturelles, sans imposer de conditions sur la façon dont ce pouvoir doit être exercé³²⁷. Bien que le Conseil ait ciblé des ressources naturelles dès ses premières implications dans la crise rhodésienne, en 1966, de nos jours il met de plus en plus l'accent sur la gestion des ressources naturelles telles que le diamant, le bois ou le pétrole. Par exemple, dans la résolution 1546 (2004), le Conseil de sécurité a réaffirmé « le droit du peuple iraquien de déterminer librement son propre avenir politique et d'exercer une pleine autorité et un contrôle sur ses ressources financières et naturelles »³²⁸.

En dépit de la reconnaissance de l'autorité autonome et indépendante de l'Irak sur ses ressources naturelles, le Conseil a encore des obligations pour la gestion de telles ressources à la fois au sein de l'Irak, en exigeant que les ressources naturelles soient gérées de manière transparente et équitable, mais aussi à l'extérieur de l'Irak, en protégeant les revenus pétroliers des revendications juridiques internationales. En fait, les résolutions récentes du Conseil ont non seulement prescrit des normes de fond en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, mais elles ont aussi limité l'autorité et la discrétion des États dans ce domaine³²⁹.

³²⁷ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction... », *op. cit.*, op. p. 1038.

³²⁸ S/RES/1546, 8 juin 2004, para. 3.

³²⁹ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction... », *op. cit.*, p. 1045.

Cette multiplication de références de droit international économique, par le Conseil de sécurité, a nécessairement une implication sur la conduite des différents intervenants dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit.

Paragraphe 2 : L'impact des principes issus du droit international économique et évoqués par le Conseil de sécurité, sous la bannière du chapitre VII, sur le droit applicable aux opérations de reconstruction économique

Pour évaluer l'impact de l'invocation de règles et principes de droit international économique sur le comportement des différents intervenants dans le processus de reconstruction économique post-conflit d'un État ou territoire, il faut, une fois de plus, se tourner du côté des dispositions de la Charte des Nations unies. En effet, conformément à l'article 103 de la Charte, les obligations prescrites par le Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII, l'emportent sur tout autre instrument juridique incompatible³³⁰. Par conséquent, des dispositions de traités internationaux seront suspendues si elles s'avèrent incompatibles avec des obligations prescrites par le Conseil dans une résolution en vertu du chapitre VII³³¹. L'article 103 protège donc les États membres des Nations unies d'une responsabilité internationale pour avoir violé des règles existantes en mettant en œuvre des obligations prescrites par le Conseil dans une résolution en vertu du chapitre VII³³².

³³⁰ Charte des Nations unies, art. 103 : « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

³³¹ Sur ce point, voir aussi l'article 25, ainsi que la jurisprudence de la Cour internationale de justice, *Interprétation et application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni)*, 1998 CIJ 115, 128 (27 février); *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicar. C. États-Unis)*, 1984 CIJ 392, 440 (26 novembre).

³³² K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace... », *op. cit.*, p. 56.

Dans la sphère purement économique, l'article 103 de la Charte a de grandes implications dès lors qu'il permet à des obligations contenues dans des résolutions en vertu du chapitre VII du Conseil de sécurité de l'emporter sur celles prescrites par des accords internationaux sur le commerce, la monnaie ou les investissements³³³. Cependant, si l'invocation des règles et principes de droit international économique vise à exiger le respect dans le contexte post-conflit, il n'en est pas exactement de même pour le droit de l'occupation.

Section II : Le droit de l'occupation militaire sous l'influence des résolutions du Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII, dans le cadre de la reconstruction des économies dévastées par des conflits armés

Le Conseil de sécurité peut, dans le cadre d'une opération de reconstruction économique d'État ou de territoire affecté par la guerre, constater une situation d'occupation militaire, comme ce fut le cas pour l'Irak post-invasion Anglo-américaine, en 2003.

Or, l'occupation militaire est soumise à l'obligation de respecter les conventions relatives au droit des conflits armés et droit humanitaire, en particulier la Convention IV de La Haye de 1907 *concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre* et le Règlement qui y est annexé, ainsi que la IV^e Convention de Genève de 1949 *relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*. Ces deux

³³³ Pour plus de détails sur cette question, voir W. A. Cann, Jr., « Creating Standards and Accountability for the Use of the WTO Security Exception: Reducing the Role of Power-Based Relations and Establishing a New Balance between Sovereignty and Multilateralism », *Yale Journal of International Law*, vol. 26, 2001, p. 435.

instruments, applicables par voie conventionnelle ou coutumière³³⁴, confèrent certains droits à la puissance occupante, mais aussi des obligations. Il est dès lors intéressant de voir comment s'articulent ces obligations issues du droit de l'occupation, notamment en matière économique (§-1), avec les pouvoirs exercés par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies (§-2).

Paragraphe 1 : Le droit de l'occupation militaire en droit international contemporain

Pour bien saisir l'interrelation qui existe entre les pouvoirs du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, il est essentiel de préalablement identifier les traits caractéristiques du droit de l'occupation (A), et du régime juridique qui en découle pour les activités économiques conduites dans ce cadre (B).

A. Portée du principe du *statu quo* législatif en droit de l'occupation militaire contemporain

L'application du droit de l'occupation militaire à un territoire est une question de pur fait. Le fondement derrière la réglementation d'une telle situation factuelle est que le recours à la force, et l'occupation qui s'ensuit ne peuvent conduire à l'annexion du territoire, ni même aux réformes extensives ou à l'exercice de pouvoirs de

³³⁴ J. C. Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », in K. Bannelier et al., *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, 2004, (note 19) p. 226.

transformation sur le territoire occupé³³⁵. Certes, la puissance occupante est en droit de se conduire comme une autorité territoriale vis-à-vis des personnes et des biens situés sur le territoire occupé³³⁶. En effet, le Règlement de La Haye et les Conventions de Genève reconnaissent à la puissance occupante des compétences étendues sur le territoire placé sous son autorité, même s'il s'agit d'une autorité de pur fait³³⁷, car ne résultant pas d'un transfert de souveraineté territoriale en faveur de l'occupant, mais de simples compétences « fonctionnelles »³³⁸ que le droit international reconnaît à la puissance occupante, lui donnant la condition d'un souverain virtuel, mais non d'un souverain *de jure*³³⁹. Cependant, l'exercice par l'État occupé de ses compétences étatiques ne disparaît pas, il est simplement suspendu³⁴⁰.

Par conséquent, le titre juridique à l'administration du territoire par la puissance occupante est donc sujet à plusieurs exceptions, limitées au maintien des structures internes de l'État occupé dans leur état initial³⁴¹ : c'est le principe du *statu quo ante* qui, sur le plan législatif, permet à la puissance occupante de prendre toutes les mesures qui dépendent d'elle, aussi bien sur les biens que sur les situations, les personnes et les activités placées ou exercées dans le territoire occupé, en vue de rétablir et d'assurer, autant que possible, la vie et l'ordre publics ; et ceci en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays³⁴². En effet, n'étant qu'administrateur temporaire, la puissance occupante doit s'abstenir de toute ingérence dans les structures existantes de l'État occupé, qu'il s'agisse des structures économiques et

³³⁵ E. De Brabandere, « International Territorial Administrations and Post-conflict: Reflections on the Need of a Jus Post Bellum as Legal Framework », *Revue belge de droit international*, vol. 44, 2011, p. 77.

³³⁶ J. C. Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », *op. cit.*, p. 224.

³³⁷ P. -M. Dupuy et Y. Kerbrat, *Droit international public*, *op. cit.*, pp. 65-66.

³³⁸ J. C. Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », *op. cit.*, p. 224.

³³⁹ M. Castillo Daudi, « La ocupación militar de Irak ante el Derecho Internacional », *Revista española de derecho internacional*, vol. 55, 2003, p. 220.

³⁴⁰ R. Kolb, *Ius in bello, le droit international des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 191.

³⁴¹ E. De Brabandere, « International Territorial Administrations and Post-conflict: Reflections on the Need of a Jus Post Bellum as Legal Framework », *op. cit.*, p. 77.

³⁴² Règlement de La Haye, *préc.*, art. 43.

sociales ou du système juridique³⁴³. Le régime étant par essence provisoire, la puissance occupante est supposée n'avoir ni volonté, ni intérêt à changer la loi du territoire occupé³⁴⁴. L'objectif d'un tel régime réside tant dans la défense des intérêts de la population de ce territoire occupé, que dans la protection des intérêts légitimes de la puissance occupante³⁴⁵.

À la lecture des dispositions pertinentes des différents instruments internationaux organisant le droit de l'occupation, il y a un accent manifeste sur l'indication des domaines où l'administration doit être effectuée, plutôt que sur le changement et le développement³⁴⁶. L'objectif est que le changement soit différé jusqu'à la fin de l'occupation³⁴⁷. Toute tentative de faire des changements permanents serait donc d'une légalité douteuse³⁴⁸. Il y a, cependant, des circonstances dans lesquelles le droit de l'occupation permet que des changements législatifs temporaires soient effectués.

À ce propos, l'article 43 du Règlement de La Haye consacre l'impossibilité pour l'occupant de changer les lois en vigueur dans le pays, sauf « empêchement absolu ». Ce dernier est réputé n'avoir « never been taken literally; and unless it is so taken, the boundaries of the occupant's legislative powers are still to be drawn »³⁴⁹. Il a d'ailleurs souvent été considéré comme une question de nécessité militaire

³⁴³ J. C. Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », *op. cit.*, p. 227.

³⁴⁴ O. Venet, « L'occupation du territoire irakien et l'intervention du Conseil de sécurité : conséquences sur les pouvoirs réglementaires de la puissance occupante et réflexions sur les modes d'action choisis », *Revue belge de droit international*, vol. 39, 2006, p. 281.

³⁴⁵ P. Daillier et *al.*, *Droit international public*, *op. cit.* p. 485 : « [l]e régime de l'occupation de guerre est un compromis entre les exigences de l'action militaire et la nécessité d'une administration continue des populations civiles. L'Etat occupant bénéficie des compétences territoriales autorisant la subsistance et la sécurité de ses troupes, mais il ne doit pas en faire un exercice arbitraire ».

³⁴⁶ C. Greenwood, « The Administration of Occupied Territory in International Law », in E. Playfair (éd.), *International Law and the Administration of Occupied Territories*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 245.

³⁴⁷ G. H. Fox, « The Occupation of Iraq », *Georgetown Journal of International Law*, vol. 36, 2005, pp. 234-240.

³⁴⁸ C. Greenwood, « The Administration of Occupied Territory in International Law », *op. cit.*, p. 245.

³⁴⁹ J. Stone, *Legal Controls of International Conflict*, New York, Reinhart and Company, 1954, p. 698.

uniquement³⁵⁰. Cependant, au regard du droit coutumier en la matière, une large marge d'appréciation est laissée aux puissances occupantes sur les théâtres d'occupation³⁵¹. En plus, en pratique, celle-ci s'est au fur et à mesure élargie dans le but de satisfaire certains intérêts de la population vivant dans le territoire occupé³⁵².

Quoi qu'il en soit, le sens de cette notion retenu aujourd'hui ne correspond plus à celui fort limité qui s'était formé dans la pratique du XIX^e siècle, et qui avait été repris par l'article 43 du Règlement de La Haye, d'après lequel, l'occupant pouvait se soustraire à l'obligation générale de respect du *statu quo ante* du territoire occupé exclusivement dans le cas où il devrait protéger la vie de ses troupes dans ce territoire. En effet, au XX^e siècle s'est affirmée dans la pratique la tendance à élargir la notion « d'empêchement absolu » et à faire comprendre dans celle-ci le pouvoir de l'occupant de révoquer, modifier et suspendre des actes législatifs en vigueur, dans l'intérêt de la population concernée³⁵³.

Par ailleurs, l'article 64 de la IV^e Convention de Genève, étroitement lié à l'article 43 du Règlement de La Haye³⁵⁴, souligne quant à lui que la législation de l'État occupé restera en vigueur, sauf si ladite législation constitue une menace pour la puissance occupante ou un obstacle à l'application des obligations découlant de ladite Convention³⁵⁵. En outre, le pouvoir occupant peut soumettre la population à des dispositions qui sont indispensables à l'exécution de ses obligations, notamment le maintien de la sécurité et de l'administration du territoire³⁵⁶. L'expression

³⁵⁰ E. H. Schwenk, « Legislative Power of the Military Occupant under Article 43, Hague Regulations », Y.L.J., 1945, p. 393.

³⁵¹ M. Starita, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *op. cit.*, p. 888.

³⁵² *Ibidem*.

³⁵³ *Ibidem*.

³⁵⁴ M. Saul, « The Impact of the Legal Right to Self-Determination on the Law of Occupation as Framework for Post-Conflict State Reconstruction », *op. cit.*, p. 404.

³⁵⁵ 4^{ème} Convention de Genève, article 61, al. 1. Il faut noter que cet article est relatif à la législation pénale, mais selon la Croix-Rouge, il s'étend à l'ensemble de la législation en vigueur. Voir, J. Pictet, *Commentaires, la Quatrième Convention de Genève*, Genève, 1956, p. 335.

³⁵⁶ 4^{ème} Convention de Genève, art. 64, alinéa 2.

« application ou exécution de ses obligations » suggère une portée potentiellement vaste pour le changement, à la lumière, notamment, de l'étendue des domaines couverts par la IV^e Convention³⁵⁷. Ces obligations, cependant, sont généralement limitées aux cas de « faute flagrante »³⁵⁸. En outre, bien que le libellé de l'article 64 prévoit une certaine latitude pour plaider en faveur de la validité de certains changements temporaires dans presque tous les domaines couverts par l'administration, cela doit être lu à la lumière de l'exigence de nécessité³⁵⁹. Qu'à cela ne tienne, dans la conception actuelle du droit de l'occupation³⁶⁰, il est difficile de

³⁵⁷ E. Benvenisti, *International Law of Occupation*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 101.

³⁵⁸ IV^{ème} Convention de Genève, art. 31.

³⁵⁹ M. Saul, « The Impact of the Legal Right to Self-Determination on the Law of Occupation as Framework for Post-Conflict State Reconstruction », *op. cit.*, p. 404. Pour une controverse en ce qui concerne la portée du principe de nécessité dans le droit de l'occupation militaire contemporain, lire A. Pellet, « The Destruction of Troy will not Take Place » (in E. Playfair (éd.), *International Law and Administration of Occupied Territories*, *op. cit.*, p. 186 (le professeur Alain Pellet soutient qu'à l'origine le droit de l'occupation était destiné à protéger les droits des souverains vaincus, aussi le principe de *statu quo ante* déterminait la validité de tout changement fait dans l'intérêt des nécessités humanitaires et militaires ; mais, maintenant que c'est le peuple qui est le souverain, les limites au changement devraient être le droit à l'autodétermination) ; et Y. Dinstein, « The International Law of Belligerent Occupation and Human Rights », *Israel Yearbook of Human Rights*, vol. 8, 1978, p. 113 (pour le professeur Yann Dinstein, les limites pour la validité des changements introduits par la puissance occupante sur le territoire occupé devraient dépendre de la réponse à la question de savoir si l'occupant, sur le territoire occupé, tient compte des mêmes préoccupations qu'il a à l'égard de sa propre population).

³⁶⁰ Certains auteurs soutiennent que la notion d'occupation transformative fait désormais partie du droit international positif. Celle-ci est généralement utilisée pour décrire des formes d'occupation dont la caractéristique essentielle est de réorganiser le système administratif du territoire occupé, dans des proportions telles que cette réorganisation s'apparente à un changement de régime (N. Bhuta, « The Antinomies of Transformative Occupation », *European Journal of International Law.*, vol. 16, 2005, pp. 733-739) ; l'objectif de l'occupation, la transformation d'un système répressif ou la reconstruction d'une société qui s'effondre, par exemple, étant pris comme l'élément conditionnant l'application de cette forme du droit de l'occupation (A. Roberts, « Transformative Military Occupation: Applying the Law of War and Human Rights », *op. cit.*, p. 580). L'existence en droit international positif d'une telle forme d'occupation est rejetée par monsieur Vaios Koutroulis qui soutient que les instruments pertinents du droit international humanitaire n'accordent à l'objectif de l'occupation aucun rôle dans l'application du droit de l'occupation et les preuves pour une évolution coutumière allant dans ce sens font défaut. Par ailleurs, il n'existe pas de règles externes au droit international humanitaire qui imposeraient l'objectif de l'occupation en tant que condition de l'application des règles du droit de l'occupation (l'auteur, « Mythes et réalités de l'application du droit

soutenir que ces dispositions du Règlement de La Haye et de la IV^e Convention de Genève, permettent à la puissance occupante de faire des changements radicaux sur le territoire occupé, parce qu'en pratique, tant les États occupés que les États tiers ont souvent réagi à la prétention des occupants de modifier à leur gré le régime en vigueur dans les territoires occupés, en déclarant, notamment, nulles les mesures législatives « abusives » adoptées par les puissances occupantes³⁶¹. Seuls deux intérêts populaires n'ont pas reçu cette opposition : l'intérêt à l'élimination des institutions et des règles de l'ordre juridique préexistant qui avaient permis la violation grave et systématique des droits et des libertés fondamentaux de l'homme, et l'intérêt au maintien d'un niveau minimum de bien-être pendant l'occupation³⁶².

Sous ce dernier aspect, les interventions « *extensives* » de la puissance occupante dans le domaine économique peuvent être tolérées.

B. Dimension économique du droit de l'occupation militaire en droit international contemporain

La dimension économique du droit de l'occupation militaire en droit international contemporain est régie par l'article 43, relatif à l'interdiction de modifier la législation, notamment économique, dans le territoire occupé (1), et par l'article 55, relatif à l'interdiction d'utiliser les biens et ressources appartenant à l'État occupé (2), du Règlement de La Haye de 1907. Ces deux dispositions n'ont pas toujours été interprétées de manière uniforme. En effet, l'analyse de la pratique internationale

international humanitaire aux occupations dites « transformatives » », *Revue belge de droit international*, vol. 40, 2007, pp. 365-400.

³⁶¹ M. Starita, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *op. cit.*, p. 889.

³⁶² *Ibidem*.

démontre qu'elles sont tantôt interprétées de manière extensive, tantôt de manière restrictive.

1) **Restrictions relatives à la modification de la législation de l'État occupé en matière économique issues de l'article 43 du Règlement de La Haye**

Selon l'article 43 du Règlement de La Haye, « l'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays ». Cependant, une polémique existe entre le sens qu'il faut déduire de ce texte selon sa version anglaise³⁶³ ou française. En effet, cette dernière est considérée comme moins respectueuse de la préservation du *statu quo* dans les territoires occupés, car elle renvoie au devoir « d'assurer [...] la vie public [s] », c'est-à-dire la « vie civile » dans les territoires occupés ; ce qui est plus large que la simple obligation, selon la version anglaise, de « ensure [...] public order and safety »³⁶⁴. Cette controverse se répercute donc dans la pratique, notamment des juridictions nationales, en matière de questions économiques liées à l'occupation militaire.

I. – L'interprétation extensive de l'article 43 en matière économique. Les expressions « autant qu'il est possible » et « sauf empêchement absolu », contenues dans l'article 43 du Règlement de La Haye, sont la base de l'interprétation extensive de cette disposition par certaines autorités et juridictions nationales. En effet, ces dernières ont considéré ces termes comme suffisants pour soutenir des réformes

³⁶³ Règlement de La Haye, article 43, version anglaise: « The authority of the legitimate power having passed into the hands of the occupant, the latter shall take all measures in his power to restore and ensure, as far as possible, public order and safety, while respecting, unless absolutely prevented, the laws in force in the country ».

³⁶⁴ A. F. Perez, « Legal Frameworks for Economic Transition in Iraq – Occupation under the Law vs. Global Governance under the Law of Peace », *Transnat'l Law*, vol. 18, 2005, p. 55.

extensives, notamment en matière économique, dans le territoire occupé, spécialement là où la puissance occupante a un total contrôle de fait³⁶⁵.

Ainsi, dans l'affaire *Grahame*, le tribunal militaire à caractère pénal établi dans la zone allemande sous contrôle britannique, a jugé que la clause « l'ordre et la vie publics », telle qu'elle est formulée dans la version française de l'article 43, se réfère « *to the whole social, commercial and economic life of the community* »³⁶⁶. Et, s'appuyant sur l'affaire *Grahame*, la Cour suprême israélienne a jugé dans l'affaire *Christian Society for the Holy Places* que l'article 43 comprend « *a duty to regulate economic and social matters* »³⁶⁷.

Par ailleurs, de nombreux textes législatifs, notamment en matière économique, ont été jugés par des tribunaux des territoires précédemment occupés comme valides. C'est ainsi que des textes de loi concernant le contrôle des marchandises essentielles pour le bien-être économique de la communauté, telles que les aliments et le bois, ont été jugés compatibles avec l'article 43 du Règlement³⁶⁸. De la même manière, dans l'affaire *Haw Pia v The China Banking Corporation*, la Cour suprême des Philippines a jugé que la mise sous séquestre ou liquidation des banques ennemies en territoire occupé était une mesure légale, ainsi que l'émission de monnaie militaire³⁶⁹. Dans le même sens, dans l'affaire *Eisner v United Nations*, une cour américaine a jugé que le nouveau deutschmarks, introduit par les « alliés » dans le cadre de la réforme globale de la monnaie, « *was a sovereign act reasonably calculated to accomplish a beneficial*

³⁶⁵ K. H. Kaikobad, « Problems of Belligerent Occupation: The Scope of Powers exercised by the Coalition Provisional Authority in Iraq, April/May 2003– June 2004 », *International & Comparative Law Quarterly*, p. 256.

³⁶⁶ Control Commission Court of Criminal Appeal (Germany), *Grahame*, July 26, 1947, *I.L.R.*, 1947, pp. 228-232.

³⁶⁷ Supreme Court (Israel), *Christian Society for the Holy Places*, HCJ 447/71, Judgment, 1971.

³⁶⁸ Belgium Court of Appeal, *Bochart v Committee of Supplies of Corneux*, 1920, *I.L.R.*, 1920, p. 689.

³⁶⁹ Supreme Court of Philippines, *Haw Pia v The China Banking Corporation*, 1948, *American Society of International Law*, 1949, pp. 821-823.

purpose » et que « [the] Occupying Powers had authority to establish a rational monetary system in Germany »³⁷⁰.

Similairement, une loi introduite, en 1916, par le gouvernement allemand en Belgique abolissant un moratoire, entre autres, sur le recouvrement des créances pour la durée de l'occupation, en vue de rétablir la confiance du public dans le commerce, a été jugée par un tribunal des Pays-Bas, dans l'affaire *Cillekens v de Haas*, comme valide³⁷¹.

II. – *L'interprétation restrictive, en matière économique, de l'article 43 du Règlement de La Haye.* D'autres juridictions nationales ont une approche plutôt restrictive quant à l'interprétation de l'article 43, en matière économique. Celle-ci repose surtout sur le lien qui doit exister entre le maintien de l'ordre public et les besoins de l'occupation³⁷². Ainsi, dans l'affaire *Commune of Grace-Berleur*, la Cour de cassation belge a jugé que les modifications allemandes du droit fiscal pourraient ne pas être regardées comme une mesure pour le rétablissement et la garantie de l'ordre et de la sécurité publics³⁷³. De même, la Cour suprême de Hong Kong a jugé, dans l'affaire *Tse Chung v Lee Yau Chu*, qu'un texte de loi interdisant les transactions en dollars de Hong Kong, sauf en vertu de permis, était invalide, car cette réglementation n'était pas nécessaire pour la sécurité des forces occupantes ou leurs objectifs légitimes sur ce territoire³⁷⁴. En outre, dans l'affaire *Ko Maung Tin*, la Cour suprême birmane a jugé que les autorités militaires japonaises ont excédé leurs pouvoirs, en vertu du droit international, en adoptant un système monétaire parallèle à celui établi par le gouvernement légal de Birmanie³⁷⁵.

³⁷⁰ United States Court of Claims, *Eisner v. United States*, 1954, *International Law Review*, pp. 476-477.

³⁷¹ District Court of Rotterdam, *Cillekens v de Haas*, 1919, AD Case, n° 336.

³⁷² K. H. Kaikobad, « Problems of Belligerent Occupation: The Scope of Powers exercised by the Coalition Provisional Authority in Iraq, April/May 2003– June 2004 », *op. cit.*, p. 257.

³⁷³ Cour de cassation de Belgique, *Commune of Grace-Berleur*, 1919, *Digest of International Law*, 1943, pp. 393-394.

³⁷⁴ Supreme Court of Hong Kong, *Tse Chung v Lee Yau Chu*, 1951, AD Case n° 198.

³⁷⁵ Supreme Court of Burma, *Ko Maung Tin*, 1947, AD Case, n° 104.

Ce contraste, dans l'interprétation de l'article 43 du Règlement de La Haye, se retrouve également, quoique dans une moindre mesure, dans celle de l'article 55.

2) Restrictions relatives à l'utilisation des biens et ressources appartenant à l'État occupé issues de l'article 55 du Règlement de La Haye

Selon l'article 55 du Règlement de La Haye, « [l'État] occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'État ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder les fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit »³⁷⁶. Il est admis aujourd'hui que cette règle s'applique également aux ressources naturelles pour lesquelles le pouvoir occupant ne sera qu'administrateur et usufruitier³⁷⁷.

À l'origine, cette disposition a été interprétée de manière large. En effet, en se fondant sur la signification du concept d'usufruit en droit romain, il était admis que la puissance occupante puisse librement exploiter les ressources naturelles du territoire occupé pour son propre compte, aussi longtemps que la valeur en capital de l'actif concerné n'a pas été réduite. Cela n'est pas surprenant, car à cette époque l'agression n'est pas clairement prohibée par le droit international, la puissance occupante avait donc le droit de financer sa propre guerre à partir des produits du territoire sous occupation³⁷⁸. Cette doctrine a trouvé écho dans une décision de 1926 de la Cour de

³⁷⁶ Règlement de La Haye, article 55.

³⁷⁷ J. C. Llorens, « Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'occupation étrangère », *op. cit.*, p. 871 ; P. H. F. Bekker, « The Legal Status of Foreign Economic Interest in Occupied Iraq », *Newsletter of the American Society of International Law*, 16 juin 2003, disponible à l'adresse suivante : <https://www.asil.org/insights/volume/8/issue/20/legal-status-foreign-economic-interests-occupied-iraq>.

³⁷⁸ A. F. Perez, « Legal Frameworks for Economic Transition in Iraq – Occupation under the Law vs. Global Governance under the Law of Peace », *op. cit.*, p. 56.

Nancy. Cette dernière, invoquant les développements modernes des méthodes de guerre pour interpréter extensivement l'article 55 du Règlement, a, en l'espèce, considéré que « *[the] conception both of requisitions and of the rights of the occupant must, in accordance with the modern developments of warfare, be interpreted extensively. Article 55 of the Regulations annexed to Hague Convention IV, which enjoins upon the occupant the duty to use and administer the resources of occupied territory in accordance with the rules of usufruct, originated in a conception of tactical warfare which produces immense immobilized armies on an unprecedented scale and with a huge variety of wants in the matter of food and war material. In such circumstances the rights of mere usufruct are no longer sufficient and must give place to rights of disposition and appropriation* »³⁷⁹.

Cependant, cette approche ne peut plus être considérée comme le reflet du droit positif, de nos jours. En effet, avec l'adoption de la Charte des Nations unies, l'article 55 du Règlement de La Haye ne peut plus être lu aussi extensivement, mais, plutôt, en relation avec les principes fondamentaux, tels que le principe d'autodétermination et le droit des peuples à la souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles, inscrits dans la Charte³⁸⁰. Sur cette base, la puissance occupante est considérée exercer une domination sur le territoire occupé et ses habitants uniquement dans le but de faire avancer les intérêts des véritables bénéficiaires du territoire occupé, c'est-à-dire les populations³⁸¹. Cette approche est constante dans les résolutions pertinentes des organes onusiens, notamment en rapport avec les territoires occupés par Israël³⁸². L'Assemblée générale des Nations unies a, par exemple, réitéré à plusieurs reprises l'obligation de « tous les États, organisations internationales et institutions spécialisées de n'accorder ni reconnaissance, ni concours, ni aucune aide

³⁷⁹ Cour de Nancy, 4^e chambre, In re Falck, 3 mars, *Annual Digest of Public international Law Cases*, vol. 3, 1925-1926, p. 481.

³⁸⁰ A. F. Perez, « Legal Frameworks for Economic Transition in Iraq – Occupation under the Law vs. Global Governance under the Law of Peace », *op. cit.*, p. 57.

³⁸¹ G. Von Glahn, *The Occupation of Enemy Territory: A Comment of the Law and Practice of Belligerent Occupation*, Minnesota, Univ of Minnesota Press, 1957, pp. 33-37.

³⁸² Sur tous ces points, J. C. Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », *op. cit.*, pp. 228-232.

à toutes mesures prises par la puissance occupante pour exploiter les ressources des territoires occupés [...] » ; tout comme elle a réitéré « le droit des États et des peuples dont les territoires sont sous occupation étrangère à la souveraineté permanente sur toutes leurs ressources naturelles », ainsi que l'illégalité de « toutes les mesures prises par la puissance occupante pour exploiter les ressources humaines et naturelles des territoires occupés » et « le droit des États et des peuples dont les territoires sont sous occupation à la restitution des ressources naturelles des territoires occupés et à une pleine indemnisation pour l'exploitation, la spoliation et les dommages dont elles ont fait l'objet [...] »³⁸³.

De la même manière, le Conseil de sécurité a fait référence à ces questions à plusieurs occasions, par exemple, en décidant, dans le cas de l'occupation des territoires arabes par Israël, « d'enquêter sur les informations relatives à la grande diminution des ressources naturelles, particulièrement des ressources en eau, et d'assurer la protection de ces importantes ressources naturelles des territoires occupés »³⁸⁴.

Il ressort de cette analyse que l'occupation militaire, même en matière économique, est un régime limité, par essence temporaire et supposant des modifications minimales de la part de la puissance occupante, sauf si elle reçoit un mandat contraire de la part du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII.

Paragraphe 2 : L'impact des résolutions du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, sur le droit de l'occupation militaire

³⁸³ Par exemple, les résolutions 3005 (XXVII), du 15 décembre 1972 ; 32/91 du 13 décembre 1977 ; 35/122 du 11 décembre 1980 ; 45/74 du 11 décembre 1990 ; 51/131 du 13 décembre 1996 ; 53/56 du 3 décembre 1998 ; 54/76 du 22 février 2000 ou encore 57/124 du 24 février 2003

³⁸⁴ Résolution 465 (1980), du 1^{er} mars 1980.

L'impact des résolutions du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, nous oblige à nous poser deux questions : le Conseil de sécurité peut-il modifier le droit de l'occupation (A) ? Si oui, quelles conséquences juridiques peut-on en tirer (B) ?

A. Le Conseil de sécurité en agissant au titre du chapitre VII et le droit de modifier le droit de l'occupation

Le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, n'est pas tenu de respecter le droit international. Ceci ressort tout d'abord d'une lecture combinée des articles 24 et 1, paragraphe 1, de la Charte des Nations unies. En effet, l'article 24 prévoit que le Conseil de sécurité a la responsabilité principale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dans l'accomplissement de cette mission, cependant, le Conseil devra agir en conformité avec les buts et principes des Nations unies. Ces derniers sont fixés à l'article 1, dont le paragraphe 1 souligne que le maintien de la paix et de la sécurité internationales en font partie, et précise que le Conseil doit agir en conformité avec les principes de la justice et du droit international dans le règlement pacifique des différends. Ce qui signifie, *a contrario*, que le Conseil de sécurité n'est pas tenu par ces principes lorsqu'il agit pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il peut donc, sur la base du chapitre VII, déroger aux règles et principes du droit international³⁸⁵. Cette approche est d'ailleurs confirmée par l'analyse des *travaux préparatoires*³⁸⁶. En outre, ce principe de supériorité des

³⁸⁵ R. Wolfrum, « Article 1 », *op. cit.*, 2002, p. 52.

³⁸⁶ Les propositions de Dumbarton Oaks ne comportaient pas de référence au droit international dans leurs dispositions sur les buts et principes de la future organisation. Une proposition a été faite à la Conférence des Nations unies par la Chine, soutenue par le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Union soviétique, d'ajouter que « le règlement pacifique des différends doit être réalisé dans le respect des principes de justice et du droit international ». D'autres délégations ont estimé que cette expression était insuffisante et que « une exigence plus explicite pour le strict respect des principes de la justice, le droit international et la moralité devrait être inscrite dans la Déclaration des buts de la Charte. À

obligations prescrites par le Conseil de sécurité, sur la base du chapitre VII, sur celles issues du droit international est corroboré par l'article 103 de la Charte des Nations unies qui prévoit que si les obligations des États membres issues de la Charte des Nations unies entrent en conflit avec leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévalent. Par obligations en vertu de la Charte, il faut entendre, obligations découlant directement des dispositions de la Charte, ainsi que de celles issues des résolutions contraignantes du Conseil de sécurité³⁸⁷. Cela a été confirmé par la Cour internationale de justice dans l'affaire *Lockerbie*³⁸⁸. À ce propos, le juge Oda, dans son opinion individuelle, est d'ailleurs assez explicite quand il dit que « *under the positive law of the United Nations Charter a resolution of the Security Council may have binding force, irrespective of the question whether it is consonant with international law derived from other sources* »³⁸⁹.

Certes, l'article 103 fait uniquement référence aux obligations conventionnelles, et non aux obligations issues du droit international coutumier. Cependant, cela ne signifie pas que les obligations en vertu de la Charte des Nations unies ne l'emportent pas également sur ces dernières. Ceci résulte de l'article 25 de la Charte selon lequel les États membres conviennent d'accepter et d'appliquer les

plusieurs reprises, un amendement a été introduit pour placer les mots «en conformité avec les principes de la justice et du droit international » dans la première ligne après les mots «paix et de sécurité ». Ces amendements ont été rejetés. Cela indique que les rédacteurs ont estimé que le Conseil pouvait déroger au droit international lorsqu'il prend des décisions en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies. Sur tous ces points, M. Zwanenburg, « Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 1483 and the law of occupation », *op. cit.*, p. 73.

³⁸⁷ R. Bernhardt, « Article 103 », in B. Simma (ed.), *The Charter of United Nations. Commentary*, vol. 1, 2nd ed., 2002, (note 73) p. 1120.

³⁸⁸ CIJ, *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie* (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), mesures conservatoires, ordonnance, 1992, Recueil, 1992, pp. 3-16, para. 39.

³⁸⁹ *Ibid.*, para. 1.

décisions du Conseil de sécurité, conformément à la Charte³⁹⁰. Il n'y a aucune limitation dans cet article en ce qui concerne les obligations coutumières³⁹¹.

En revanche, seules les normes de *jus cogens*, et dans la mesure déjà abordée, ont une autorité supérieure à celles des résolutions du Conseil de sécurité. Par conséquent, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité est habilité à déroger au droit de l'occupation, qu'il soit d'origine conventionnelle ou coutumière, à l'exception de certaines de ses normes recouvertes d'impérativité absolue. Cette action du Conseil à l'égard des situations d'occupation entraîne des conséquences diverses.

B. Conséquences juridiques liées à la reconnaissance par le Conseil de sécurité d'une situation d'occupation militaire

L'invocation du droit de l'occupation, par le Conseil de sécurité, dans ses résolutions adoptées en vertu du chapitre VII, produit plusieurs effets juridiques. Cependant, il faut tout d'abord signaler qu'une situation d'occupation ne se décrète pas, même par le Conseil de sécurité. En effet, conformément à l'article 42 du Règlement de La Haye, l'occupation est une situation de fait³⁹². Les critères de l'occupation sont classiquement le caractère inamical³⁹³ de la présence sur le territoire d'un État ennemi, d'une armée étrangère, l'exclusion de l'autorité normalement légitime et la substitution d'une autorité occupante³⁹⁴, comme il ressort de l'affaire

³⁹⁰ M. Reisman, « The constitutional crisis in the United Nations », *American Society of International Law*, Vol. 87, 1993, p. 93

³⁹¹ Cette limitation n'est pas établie par les mots « conformément à la Charte ». Voir, J. Delbrück, « Article 25 », *The Charter of United Nations. Commentary*, vol. 1, 2nd éd., 2002, (Note 73), pp. 459-460.

³⁹² Règlement de La Haye, article 42 : « Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie ».

³⁹³ Mais pas illicite.

³⁹⁴ N. Haupais, « Les obligations de la puissance occupante au regard de la jurisprudence et de la pratique récentes », *Revue générale de droit international public*, 2007, p. 119.

*RDC c. Ouganda*³⁹⁵. Ainsi, une simple déclaration ou un acte de reconnaissance par un État ou toute autre entité, telle que le Conseil de sécurité, même agissant en vertu du chapitre VII, qu'une situation est constitutive d'une occupation, ne suffit pas pour qu'il en soit ainsi. Comme le souligne le professeur Castillo Daudi, l'occupation du territoire ennemi est constituée à partir du moment où les forces armées de la partie adverse soumettent ce territoire à un contrôle immédiat, durable et effectif³⁹⁶.

Par ailleurs, le Conseil de sécurité ne peut pas, non plus, décréter la fin d'une occupation. En effet, concrètement, une occupation cesse par l'apparition de circonstances de fait ou de droit telles que la conclusion d'un traité de paix qui détermine les nouveaux modes d'organisation du pouvoir ; la résurgence des hostilités au point que les forces d'occupation ne sont plus en mesure d'assurer le contrôle effectif du territoire ; le retrait, consenti ou non, des troupes d'occupation ; la conclusion d'un accord attribuant un nouveau statut aux forces d'occupation³⁹⁷. Ainsi, une constatation par le Conseil de sécurité de la fin d'une période d'occupation, au regard du principe d'effectivité du droit international humanitaire, est purement déclarative et sans effet quant à la qualification réelle de la situation sur le terrain³⁹⁸.

En revanche, la reconnaissance par le Conseil de sécurité d'une situation d'occupation transforme celle-ci en occupation licite. En effet, une occupation est dite licite dans deux cas de figure : dans un cas de légitime défense³⁹⁹ et dans le cas d'une

³⁹⁵ CIJ, *RDC c. Ouganda*, jugement du 19 décembre 2005 : « La Cour doit s'assurer que les forces armées ougandaises présentes en RDC n'étaient pas seulement stationnées à tel ou tel endroit, mais qu'elles avaient également substitué leur propre autorité à celle du gouvernement congolais ». Disponible à l'adresse suivante : <http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf>.

³⁹⁶ M. Castillo Daudi, « La ocupación militar de Irak ante el Derecho Internacional », *op. cit.*, p. 220.

³⁹⁷ O. Venet, « L'occupation du territoire irakien et l'intervention du Conseil de sécurité : conséquences sur les pouvoirs réglementaires de la puissance occupante et réflexions sur les modes d'action choisis », *op. cit.*, p. 78.

³⁹⁸ *Ibidem*.

³⁹⁹ En effet, un État peut légalement occuper le territoire d'un autre Etat, ou une partie de celui-ci, dans l'exercice de la légitime défense contre la menace militaire occasionnée par cet autre Etat, et dans la mesure nécessaire pour mettre fin à une telle menace. Si et quand cette menace se termine, l'État occupant ne peut plus exercer un contrôle sur le territoire de l'autre Etat et doit par conséquent

occupation temporaire, par une coalition d'Etats, autorisée par le Conseil de sécurité conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies⁴⁰⁰. L'occupation licite, notamment sous mandat du Conseil de sécurité, neutralise les effets liés à une occupation illicite. En effet, dans le cadre de cette dernière, la puissance occupante serait tout d'abord appelée à se retirer immédiatement du territoire occupé⁴⁰¹ et la responsabilité du pouvoir occupant serait engagée si ce retrait n'avait pas lieu. En outre, l'occupation illégale rend les actes de l'occupant, en dehors des limites du Règlement de La Haye des Conventions de Genève, nuls et non avenue. En effet, dans son avis consultatif concernant la *présence illégale de l'Afrique du Sud en Namibie*, la Cour internationale de justice a jugé que les États sont dans l'obligation légale de tenir compte de la présence de l'Afrique du Sud en Namibie comme nulle et non avenue. Elle a conclu que les États ne doivent pas reconnaître les actions de l'Afrique du Sud au nom de la Namibie, y compris les relations conventionnelles, les relations diplomatiques et les relations économiques⁴⁰².

Enfin, des interrogations subsistent quant à savoir si le Conseil de sécurité est tenu d'édicter un droit alternatif lorsqu'il déroge au droit de l'occupation. Certes, les articles 25 et 103 de la Charte des Nations unies ne l'exigent pas, mais il est tout de même difficile d'accepter que les rédacteurs de la Charte des Nations unies aient entendu créer un vide juridique lorsque le Conseil de sécurité déroge au droit international⁴⁰³. Certains auteurs soutiennent que le Conseil de sécurité devrait indiquer une norme en lieu et place de celle neutralisée, au motif qu'il agit par délégation des membres des Nations unies dans leur ensemble, et ne peut pas déléguer

retirer ses troupes. Voir, M. Hmoud, «The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483 », *Cornell International Law Journal*, vol. 36, 2005, p. 445.

⁴⁰⁰ P. Daillier et al., *Droit international public*, op. cit., pp. 486-488.

⁴⁰¹ M. Hmoud, « The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483 », op. cit., p. 445.

⁴⁰² CIJ, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie*, arrêt cité, p. 16.

⁴⁰³ Sur ce point, M. Zwanenburg, « Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 1483 and the law of occupation », op. cit., p. 762.

des pouvoirs aux États sans continuer à exercer une étroite surveillance⁴⁰⁴. Il a, par ailleurs, été dit que le Conseil doit, en tout temps, conserver l'autorité et un contrôle global sur l'exercice des pouvoirs délégués en vertu du Chapitre VII⁴⁰⁵. Ceci peut également résulter de l'obligation du Conseil de sécurité d'agir de bonne foi⁴⁰⁶.

Toute la question est donc de savoir si toutes ces règles et tous ces principes, régissant l'action du Conseil de sécurité en matière de reconstruction économique des États ou territoires affectés par des conflits armés, sont régulièrement pris en compte par le Conseil lorsqu'il agit en vertu du chapitre VII.

Conclusion du chapitre 2

Le Conseil de sécurité peut aussi lui-même fixer les limites ou les contours de son action. Il le fait lorsqu'il demande, par exemple, à ses mandataires de respecter le droit de l'occupation militaire ou les principes issus du droit international économique tels que la bonne gouvernance, la transparence et la lutte contre la corruption, ou encore l'exploitation des ressources naturelles dans le respect du principe de souveraineté permanent des peuples sur leurs ressources naturelles. Dans les deux cas, les prescriptions du Conseil de sécurité auront pour effet, soit de revêtir de force contraignante, des principes qui n'avaient qu'une valeur incantatoire, comme la lutte contre la corruption ou la bonne gouvernance, soit de modifier le régime juridique contenu dans un corps de règles précis, comme le droit de l'occupation, excepté, ou du moins sous forme d'atteinte minimale à l'égard des aspects de ce droit qui relève du jus cogens.

⁴⁰⁴ D. Bowett, « The impact of Security Council decisions on dispute settlement procedures », *European Journal of International Law*, vol. 5, 1994, p. 8.

⁴⁰⁵ D. Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The delegation by the Security Council of its Chapter VII powers*, *op. cit.*, pp. 34 et 159-160.

⁴⁰⁶ F. L. Kirgis, « Security Council Governance of Postconflict Societies: A Plea for Good Faith and informed Decision Making », *op. cit.*, p. 581.

Conclusion du titre liminaire

En somme, lorsque le Conseil de sécurité agit en vertu du chapitre VII, dans le cadre d'opération de reconstruction, il est assujéti à deux sortes de limites : des limites objectives : cela peut être des limites prescrites par la Charte des Nations unies, comme le principe de souveraineté et le droit des peuples à disposer d'eux même ; ou des limites déduites de la Charte, eu égard au glissement qui s'est opéré dans les compétences du Conseil entre le chapitre VI et le chapitre VII, de sorte que, dans ce contexte précis, le Conseil de sécurité est désormais tenu de respecter le principe de justice, prescrit au chapitre VI, et l'obligation de respecter la volonté des Etats, qui se recouvre d'une dimension insoupçonnée jusqu'alors. Cela peut également être des limites prescrites par le Conseil de sécurité lui-même, c'est le cas pour certains principes non-contraignants du droit international tels que la lutte contre la corruption ou la bonne gouvernance. Dans cette catégorie, on retrouve également le cas où le Conseil préconise le respect d'un corps de règle particulier tels que le droit de l'occupation militaire, qui dans ce contexte peut revêtir un régime complètement nouveau, à des nuances prêtes.

Partie I : La licéité de la participation du Conseil de sécurité, et de ses mandataires, au processus de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, au regard du chapitre VII de la Charte des Nations unies

La volonté du Conseil de sécurité de reconstruire les économies des territoires ravagés par des conflits armés est née au début des années quatre-vingt-dix, avec les missions de consolidation de la paix au Cambodge⁴⁰⁷. Mais c'est avec les crises dans les Balkans que le Conseil va commencer à user de son pouvoir au titre du chapitre VII pour prendre des dispositions visant à revitaliser les économies dans cette région. C'est ainsi qu'en Croatie, le Conseil de sécurité a créé l'Administration transitoire des Nations unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO), dont la composante civile avait pour mandat, entre autres choses, d'« [aider] au redressement économique de la région »⁴⁰⁸. Un peu plus tôt, en Afrique, la résolution créant l'ONUSOM II⁴⁰⁹, a été interprétée par le Secrétaire général comme habilitant cette dernière à « *provide assistance to the Somali people in rebuilding their shattered economy and social and political life, re-establishing the country's institutional structure, achieving national political reconciliation, recreating a Somali State based on democratic governance and rehabilitating the country's economy and infrastructure* »⁴¹⁰. Par la suite, en 1999, il a créé la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo, la MINUK, à qui il a confié la mission de « [faciliter] la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de

⁴⁰⁷ P. Isoart, « L'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge », *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993, pp. 157-177.

⁴⁰⁸ S/RES/1037, du 15 janvier 1996, respectivement paras. 3 et 17.

⁴⁰⁹ S/RES/814, du 26 mars 1993.

⁴¹⁰ S/25354 (1993), du 7 septembre 1993, para. 19.

l'économie »⁴¹¹. On peut trouver des dispositions similaires dans l'ensemble des situations qui ont suivi, que ce soit au Timor oriental⁴¹² ou en Irak⁴¹³.

Dans le cadre de la gestion de l'après-conflit en Afrique, au cours des années 2000, le Conseil de sécurité a également confié des missions de portée économique aux différents acteurs interpellés à cette fin. Par exemple, en Haïti, de nombreuses institutions internationales ont été impliquées dans le processus de reconstruction du pays. En effet, dans le cadre de la Résolution 1542 (2004), par exemple, le Conseil « *[souligne]* que les États membres, l'Organisation des Nations unies et d'autres organisations internationales, en particulier l'OEA et la CARICOM, les autres organisations régionales et sous-régionales, les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales doivent continuer à contribuer à la promotion du développement économique et social d'Haïti, en particulier à long terme, pour que le pays puisse retrouver et conserver une stabilité et faire reculer la pauvreté »⁴¹⁴. Ce fut également le cas en Côte d'Ivoire⁴¹⁵. Au Liberia, la MINUL était pourvue d'un mandat visant à aider le gouvernement à mettre en œuvre ces accords, tout en intégrant des composantes de nature économique⁴¹⁶.

Dans ces derniers cas de figure, le Conseil de sécurité s'est contenté de superviser les accords de paix entre les différentes parties, en accordant une importante particulière à la mise en œuvre de leur dimension économique. Mais dans la majorité des cas, cependant, le Conseil de sécurité a exercé ou habilité, expressément ou implicitement, certains de ses organes subsidiaires à exercer des pouvoirs d'ordre normatif sur les territoires concernés. Ceux-ci ont dans ce cadre adopté des mesures de nature et de portée économique si intrusives sur les économies

⁴¹¹ S/RES/1244, du 10 juin 1999, para. 11 (g).

⁴¹² S/RES/1272, du 25 octobre 1999, para. 13.

⁴¹³ S/RES/1483, 22 mai 2003, para. 2.

⁴¹⁴ S/RES/1542, du 30 avril 2004, para. 13.

⁴¹⁵ S/RES/2101, du 25 avril 2013.

⁴¹⁶ S/RES/1508, du 19 septembre 2003 et S/RES/1521, du 22 décembre 2003. Sur tous ces points, voir, L. Boissons de Chazournes et Th. Boutruche, « Sécurité collective et droit de l'OMC... », *op. cit.*, pp. 858-859.

locales que se pose naturellement la question de leur licéité au regard du droit internationale et des obligations légales qui pèsent sur le Conseil de sécurité, même lorsqu'il agit en vertu du chapitre VII (**Titre 1**).

Par ailleurs, le Conseil de sécurité n'est pas, à proprement parler, un organe économique. Il n'en a donc pas l'expertise⁴¹⁷. Par conséquent, il interviendra généralement à travers d'autres entités, notamment à travers les institutions financières internationales, qui sont devenues au fil des ans ses interlocuteurs privilégiés. La base légale et la portée d'une telle participation mérite également d'être questionnée, d'autant plus que d'ordinaire, les institutions financières internationales n'interviennent au sein des Etats qu'avec le consentement de ces derniers et à l'égard d'interlocuteurs locaux clairement identifiés, appelés notamment à supporter à l'avenir les engagements financiers qui seront ainsi adoptés (**Titre 2**).

⁴¹⁷ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *op. cit.*, p. 1034.

Titre I : La licéité de la participation du Conseil de sécurité au processus de reconstruction économique

Il est admis aujourd'hui, aussi bien en doctrine⁴¹⁸ que par les États membres des Nations unies eux-mêmes⁴¹⁹, que le Conseil de sécurité ne peut recourir aux pouvoirs qui lui sont reconnus au titre du chapitre VII sans avoir préalablement procédé à l'une des constatations prévues à l'article 39 de la Charte⁴²⁰. S'il est vrai que le Conseil semble ne pas en avoir toujours tenu compte en pratique⁴²¹, au point

⁴¹⁸ A. Tzanakopoulos, « L'intervention du Conseil de sécurité dans les conflits internes », in K. Bannelier, C. Pison (éds), *Le recours à la force autorisée par le Conseil de sécurité. Droit et responsabilité*, Paris, A. Pedone, 2014, p. 69 : « le constat de l'existence d'une (telle) menace est à la fois un prérequis pour intervenir et une limite au pouvoir d'intervenir » ; P. D'Argent et al., « Article 39 », in : J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, pp. 1133-1134 : « La constatation de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression constitue le « sésame » sans lequel il n'est pas d'accès aux pouvoirs de sanction découlant du chapitre VII » ; Ph. Manin (in : *L'ONU et le maintien de la paix – Le respect du consentement de l'État*, Paris, LGDJ, 2^e éd, 1971, p. 31, cité par J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace... », *op. cit.*, (note 20) p. 8) : « L'article 39 est avant tout une introduction au chapitre VII et énonce les cas dans lesquels le Conseil pourra utiliser les pouvoirs prévus au dit chapitre ». Pour une bibliographie plus approfondie, *Ibid.*, (note 27) p. 10 ; K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *Vanderbilt journal of transnational law*, vol. 41, 2008, p. 1019 ; C. Domincé, « Le Conseil de sécurité et l'accès aux pouvoirs qu'il reçoit du chapitre VII de la Charte des Nations unies », *Revue suisse de droit international et européen*, 1995, p. 424.

⁴¹⁹ Pour des exemples récents dans lesquels certains États membres ont rappelé au Conseil qu'il ne peut intervenir à l'égard d'un fait international sans avoir procédé à la constatation de l'une des situations, en l'occurrence la menace contre la paix, prescrites par l'article 39 ; voir A. Tzanakopoulos, « L'intervention du Conseil de sécurité... », *op. cit.*, (note 21) p. 70 ; Pour des exemples plus anciens, voir G. Cohen Jonathan, « Article 39 », in P. Cot, A. Pellet, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, (note 3) p. 652.

⁴²⁰ Ceci découle, autant de la construction syntaxique de l'article 39 que des travaux préparatoires.

⁴²¹ Les illustrations les plus abondantes sont relatives à l'article 40. À ce propos, voir, J.-M. Sorel, « L'article 40 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, pp. 1171-1194 ; D. Simon, « Article 40 », in P. Cot, A. Pellet, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, pp. 667-689. Sur le régime des sanctions recommandées par le Conseil de sécurité, voir, B. Conforti, *The Law and Practice*

où certains auteurs n'y ont vu, en fait, qu'une simple règle de procédure⁴²², il n'en reste pas moins vrai que seule la constatation, discrétionnaire, de l'une des situations prévues à l'article 39 de la Charte des Nations unies ouvre l'accès aux pouvoirs contraignants détenus par le Conseil de sécurité sur la base de ce chapitre. Aussi, identifier la base légale de la participation du Conseil de sécurité en matière de reconstruction économique en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, nécessite donc de prendre ledit chapitre comme point de départ de toutes analyses. Il s'agira donc de savoir si le chapitre VII constitue une base légale suffisante aux opérations de reconstruction économique entreprises par le Conseil de sécurité (**Chapitre 1**).

Une fois la constatation faite, le Conseil peut décider, ou pas, de prendre des mesures d'exécution, contraignantes ou non. Sur ces points, il dispose également d'un large pouvoir discrétionnaire. Seulement voilà : même sur cette base, le Conseil de sécurité ne peut, en principe, prendre que des mesures qui rentrent dans l'éventail de celles qu'il est disposé à prendre conformément à la Charte⁴²³. Cette question est encore plus épineuse quand on touche au domaine de la reconstruction économique, car celle-ci présente des caractéristiques assez singulières.

En plus, une chose est de reconnaître la compétence du Conseil de sécurité à intervenir dans la sphère interne des États, soit directement, soit en confiant des

of United Nations, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 2000, pp. 192-193. Cet auteur élargit en fait le champ des précédents dans lesquels le Conseil de sécurité semble ne pas avoir tenu compte de l'obligation de constatation préalable de l'une des situations prescrites à l'article 39, en faisant reposer la base juridique d'une résolution uniquement sur la prise en compte du contenu du « dispositif » (dispositif), de celle-ci, notamment si elle prescrit des mesures de la nature de celles répertoriées au chapitre VII (articles 40, 41 et 42 essentiellement). *Ibid.*, p. 153 ; pp. 179-181.

⁴²² K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *Vanderbilt journal of transnational law*, vol. 41, 2008, *op. cit.*, p. 999; de manière plus assumée, R. Värk, « Terrorism as a Threat to Peace », *Juridica International*, vol. 16, 2009, p. 217. Selon ce dernier, il s'agit plus d'une règle procédurale que d'une règle de fond. Son objectif réel est en fait de juste demander au Conseil, en tant qu'organe collectif, de réaliser le consensus en son sein avant d'imposer des mesures coercitives.

⁴²³ A. Tzanakopoulos, « L'intervention du Conseil... », *op. cit.*, p. 69.

pouvoirs de nature étatique à ses organes subsidiaires ; une autre chose est d'identifier la base légale desdites compétences dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et l'étendue des compétences ainsi octroyées au regard des obligations légales qui pèsent sur le Conseil de sécurité, même lorsqu'il agit sous l'égide du chapitre VII. Cette question est essentielle pour deux raisons, au moins : les résolutions du Conseil de sécurité traduisant généralement des compromis d'ordre politique sont parfois si ambiguës et lacunaires qu'il n'est pas toujours aisé d'identifier la volonté réelle du Conseil. Or, étant donné qu'il s'agit de l'exercice de compétences intrusives, notamment en matière économique dans la sphère interne des États, la question mérite d'être clairement tranchée (**Chapitre 2**).

Chapitre 1^{er} : Le chapitre VII de la Charte des Nations unies comme base légale des opérations de reconstruction économique conduite par le Conseil de sécurité sur des territoires ravagés par des conflits armés

Pour justifier l'adoption de mesures de reconstruction économique post conflit au titre de sa mission de maintien de la paix et de sécurité internationales, le Conseil de sécurité reste tenu⁴²⁴ d'invoquer l'une des trois « clés » d'entrées prescrites à l'article 39 : la « menace contre la paix », la « rupture de la paix » et « l'acte d'agression »⁴²⁵.

Seule la « menace contre la paix » nous interpelle ici, car les deux autres, « rupture de la paix » et « acte d'agression » ne peuvent être invoqués que s'il y a eu usage de la force armée. En effet, étant donné qu'une « crise économique » en elle-

⁴²⁴ Deux faits doivent être mentionnés pour soutenir cette affirmation. Premièrement, les précédents de l'article 40 ainsi que ceux relatifs aux sanctions *recommandées* par le Conseil de sécurité ont aujourd'hui une valeur historique. En effet, le Conseil y a eu recours uniquement sous la Guerre froide, avec les *vicissitudes* politiques qu'on connaît de cette époque (Voir, M. Sahovic, « Le développement récent du rôle du Conseil de sécurité et la Charte des Nations unies », in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Colloque* : Académie de Droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publisher, 1992, pp. 339-347). Sous la période post-guerre froide, un seul précédent d'une non-constatation préalable de l'une des situations de l'article 39 par le Conseil de sécurité s'est produit (Voir, G. Nolte, « The Limits of the Security Council's and its Functions in the International Legal System : Some Reflections. In M. Byers (éd.), *The Role of International law in International Politics*. Oxford University Press, 2001, p. 316). Il s'agit de l'embargo obligatoire sur les armes imposé par le Conseil de sécurité, en mars 1998 (SR/RES/1160, du 31 mars 1998), à l'ex-Yougoslavie, y compris le Kosovo. Deuxièmement, les bases juridiques de l'ensemble de ces différends n'ont jamais fait l'unanimité au sein de la doctrine. C'est le cas des mesures prétendues relever de l'article 40 (Voir commentaire du professeur Paul Tavernier lors du débat au Colloque de Rennes, S.F.D.I., *op. cit.*, pp. 109-110), des sanctions recommandées par le Conseil (Voir P. Daillier et *al.*, *Droit international public, op. cit.*, 2009, pp. 1102-1103), ainsi que de l'unique précédent post-guerre froide (Voir R. Värk, « Terrorism as a Threat to Peace », *Juridica International*, vol. 16, 2009, p. 217).

⁴²⁵ Charte des Nations unies, art. 39: « Le Conseil de sécurité *constate* l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale ».

même ne peut se caractériser par une opération armée, la menace contre la paix, notion « vaste et élastique » qui peut « correspondre aux comportements les plus variés des États »⁴²⁶, se présente comme l'unique critère qui peut lui être appliqué et ainsi appeler l'action du Conseil de sécurité au titre du chapitre VII. Par conséquent, déterminer si une « instabilité »⁴²⁷ ou « une dégradation économique »⁴²⁸ constitue, ou peut être qualifiée de menace contre la paix, revient en fait à interroger le sens du texte de la Charte, d'une part (**Section I**), et la pratique suivie par le Conseil de sécurité à ce propos, d'autre part (**Section II**).

Section I : L'instabilité économique, menace contre la paix au sens des dispositions de la Charte des Nations unies

En se fondant sur son pouvoir discrétionnaire (§-1), et la conception élargie des notions de « menace » et de « paix » (§-2), le Conseil de sécurité peut légalement faire entrer dans son champ de compétence, au titre de l'article 39, des questions de nature économique.

⁴²⁶ B. Conforti, « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité... », *op. cit.*, p. 53.

⁴²⁷ L'instabilité économique est l'expression utilisée dans la Déclaration présidentielle du Conseil de sécurité lors de sa réunion au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement en 1992. Voir, S/PV. 3046, du 31 janvier 1992.

⁴²⁸ L'expression « dégradation économique » est celle qui est expressément mentionnée dans la majorité des résolutions du Conseil de sécurité traitant de cette question. Pour cela, une visibilité plus grande lui sera accordée dans les lignes qui suivent.

Paragraphe 1 : Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité permet d'appréhender la « dégradation économique » au titre des menaces contre la paix

C'est un lieu commun de dire que le Conseil de sécurité, dans l'exercice de « sa responsabilité (de) maintien de la paix et de la sécurité internationales »⁴²⁹ dispose d'un pouvoir discrétionnaire⁴³⁰. Il s'agit en fait d'un pouvoir discrétionnaire par « omission »⁴³¹, dès lors qu'il ne repose sur aucun texte ni aucune disposition au sein de la Charte des Nations unies⁴³², mais découle justement de l'absence de

⁴²⁹ Charte des Nations unies, art. 24 : « [...] ses membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale [...] ».

⁴³⁰ Pouvoir discrétionnaire qui est, rappelons-le, « *nécessairement* (celui) des membres permanents du Conseil de sécurité (« droit de veto »), et *exclusivement* (celui) de l'ensemble des membres du même organe. Voir, P. Daillier, « L'action de l'O.N.U. : élargissement et diversification de l'intervention des Nations-Unies », in S.F.D.I. : Colloque de Rennes, *Le Chapitre 7 de la Charte des Nations-Unies*, Paris, Pedone, 1995, (note 21), p. 127.

⁴³¹ En opposition à un pouvoir discrétionnaire par « commission » qui, selon le professeur Gerard Cahin, à l'origine de cette distinction, est celui qui résulte d'une « attribution expresse » par les textes réglementant les pouvoirs et les compétences de l'organe concerné. Voir, G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *Revue générale de droit international public*, vol. 3, 2003, pp. 544-545.

⁴³² *Ibid.*, p. 544. L'une des conséquences majeures d'un tel pouvoir discrétionnaire est que l'organe, en l'occurrence le Conseil de sécurité, n'est nullement tenu de prendre une décision. Sur ce point il bénéficie d'une « liberté maximale » (*ibidem.*) de qualifier ou de s'abstenir de qualifier une situation, « toute attentatoire à la paix qu' (elle) puisse être » (Voir, P. D'Argent et al., « Article 39 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, p. 1140), peu importe que celle-ci soit en tout point identique à une autre situation face à laquelle il s'est déjà prononcé (comme l'a si bien souligné le professeur Serge Sur, « la Charte ne garantit pas une égalité de traitement » (voir, S. Sur, « La résolution 687(3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix, *Annuaire français de droit international*, vol. 37, 1991, p. 33). « Libre d'agir, il l'est aussi de ne rien faire...son abstention pourra heurter la conscience, mais pas le droit » (Voir, P.-M. Dupuy, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2004, p. 606). Quoique, des voix s'élèvent pour tenter de restreindre cette liberté absolue dont jouit le Conseil en ce qui concerne la décision de qualifier ou non, selon les termes de l'article 39 de la Charte. C'est dans cette optique que Monsieur Antonios Tzanakopoulos a laissé entendre que des exceptions à cette totale liberté de décision du Conseil pourraient être soulevées en

définition des expressions clés de l'article 39 de la Charte⁴³³. Cette absence de définition n'est pas une lacune de la Charte⁴³⁴, mais la traduction de la volonté expresse⁴³⁵ de ses rédacteurs qui n'ont pas voulu déterminer à l'avance les critères sur lesquels le Conseil serait amené à exercer son pouvoir de qualification⁴³⁶; ce qui aurait conduit à restreindre les catégories sur lesquelles il pourrait intervenir. En effet, compte tenu du « progrès et (de) la technique de la guerre moderne »⁴³⁷, ils ont préféré

cas de « violation du *jus cogens*...comme par exemple (en cas) de génocide ou (d') un acte d'agression » (Voir, A. Tzanakopoulos, « L'intervention du Conseil de sécurité dans les conflits internes », in K. Bannelier, C. Pison (éds), *Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité. Droit et responsabilité*, Paris, A. Pedone, 2014, p. 67); Dans le même sens, N. Elaraby, « Some Reflections on the Role of the Security Council and the Prohibition of the Use of Force in International Relations: Article 2(4) Revisited in Light of Recent Developments », in J. A. Frowein et al., *Verhandeln für den Frieden—Liber Amicorum Tono Eitel*, Berlin, 2003, p. 56.

⁴³³ Certes, lors des travaux préparatoires à la Charte des Nations unies, le refus d'opérer une définition concernait concrètement la notion d'agression, mais les conclusions qu'on en tire ne se limitent pas à cette dernière, mais s'étendent aux deux autres notions de l'article 39. Sur ce point, Voir, M. Zambelli (in : *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations unies par le Conseil de sécurité : le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Bâle, Helbing and Lichtenhahn, 2002, p. 105) : « Les arguments développés à l'égard de la notion d'agression sont valables à l'égard de celles de rupture de la paix et de menace contre la paix à partir du moment où l'on considère que la divergence se ramène à la question de savoir jusqu'à quel point l'action du Conseil devrait être limitée dans un cadre défini ». Selon le professeur Michael Bothe, « les notions clés de l'article 39 de la Charte ont un caractère général et vague et peuvent donner lieu à des interprétations diverses (M. Bothe, « Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité », in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Colloque* : Académie de Droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publisher, 1992, p. 69. Ce point sera plus approfondi dans le sous-titre suivant.

⁴³⁴ Même si on admet avec le professeur Marie-Françoise Labouz (in *L'ONU et la Corée, Recherches sur la fiction en droit international public*, Paris, Presses Univ. De Paris, 1980, p. 161) que la charte connaît un grand « désordre rédactionnel », qu'elle « ne connaît ni la succession logique des articles, ni la précision terminologique et souffre éminemment de son caractère transactionnel ».

⁴³⁵ À en juger par le nombre de propositions d'amendements rejetées lors de la Conférence de San Francisco (pour une analyse approfondie, voir P. D'Argent et al., « Article 39 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations unies, op. cit.*, pp. 1132-1133).

⁴³⁶ Même si la Charte, dans sa version française parle de « constatation », c'est bien à une opération de « qualification » qu'elle invite le Conseil de sécurité. *Ibid.*, (note 5) p. 1133.

⁴³⁷ C'est sans doute toujours dans le souci de ne pas limiter l'action du Conseil par la prescription d'une « notion juridique contraignante » que les rédacteurs de la Charte n'ont pas repris dans l'article 39, le mot « guerre » qui figurait dans son homologue, l'article 11 du Pacte de la SDN. Voir, G. Cohen

laisser au Conseil le soin d'apprécier librement, au cas par cas⁴³⁸, si l'une des situations décrites dans ce qui deviendra l'article 39 existe⁴³⁹. Cette liberté d'appréciation sera continuellement préservée par le Conseil de sécurité lui-même, aussi bien face aux vellétés des États membres⁴⁴⁰ qu'à celles de certains autres organes principaux de l'Organisation des Nations unies⁴⁴¹. Tant de choses ont été écrites concernant l'étendue du pouvoir dont dispose le Conseil de sécurité dans la détermination des différentes situations susceptibles de constituer une menace contre la paix et la sécurité internationale⁴⁴², sans pour autant que ne se dégage une solution

Jonathan, « Article 39 », in P. Cot, A. Pellet, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, p. 655.

⁴³⁸ Argument invoqué lors de la Conférence de San Francisco afin de rejeter toute initiative visant à définir la notion d'agression. Voir, UNCIO, vol. 12, p. 505, cité par M. Sharara: « The Development of Role of the Security Council. Peace-Building, peacemaking, peace-keeping », in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 53 ; J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace... », *op. cit.*, (note 69) p. 19.

⁴³⁹ G. Cohen Jonathan, « Article 39 », in P. Cot, A. Pellet, *op. cit.*, pp. 646-647.

⁴⁴⁰ En effet, « le Conseil de sécurité a toujours évité de se lier par une préconstitution de la qualification des situations inscrites à son ordre du jour ». Voir D. Simon, « Article 40 », in P. Cot, A. Pellet, *La Charte des Nations unies*, *op. cit.*, (note 2 pour des exemples précis des propositions d'Etats membres lors des travaux du Conseil) p. 672.

⁴⁴¹ On considère aujourd'hui que l'une des conséquences de la définition de la notion d'agression par l'Assemblée générale, à travers sa résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974, est la réticence du Conseil de sécurité de l'invoquer comme base de ses qualifications au titre de l'article 39 de la Charte (Voir, G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire... », *op. cit.*, p.548) ; même si, il faut le rappeler, cette définition n'est nullement contraignante à son égard, en témoignent les dispositions expresses de ladite résolution (Voir les articles 2 et 4. Pour une analyse approfondie : M. Sharara, « The Development of Role of the Security Council... », *op. cit.*, p. 53 ; P. H. Kooijmans, « The Enlargement of the Concept « Threat to the Peace » », R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, pp. 111-112), ainsi que la pratique du Conseil de sécurité (*Ibidem.*)

⁴⁴² Certes, la question de l'étendue du pouvoir de qualification du Conseil est étroitement liée à celle d'un éventuel contrôle des décisions de cet organe, mais cette dernière ne sera pas abordée dans cette étude, pour la simple raison que, admettre « l'existence de limitations au pouvoir discrétionnaire ne préjuge en rien l'éventualité de son contrôle » (Voir, G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire... », *op. cit.*, p. 580 ; pp. 581-587), même s'il est vrai qu'en l'absence de tout contrôle, les limites qu'on pourrait reconnaître au pouvoir du Conseil de sécurité « restent bien théoriques » (Voir, A. Tzanakopoulos, « L'intervention du Conseil de sécurité..., *op. cit.*, p. 68) ; Encore que, des exemples d'un tel contrôle ne sont pas absents dans la pratique internationale (pour une énumération des différentes possibilités de contrôle des décisions du Conseil de sécurité, voir, M. Bothe, « Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité », *op. cit.*, p. 70).

unanime sur cette question ; c'est le moins qu'on puisse dire⁴⁴³. Il n'est nullement question pour nous de revenir sur ce débat⁴⁴⁴. Aussi allons-nous tout simplement nous limiter à tenter de justifier l'invocation d'une dégradation économique comme une menace contre la paix, au regard des deux principales approches⁴⁴⁵ souvent invoquées en doctrine : la conception élargie (A) et la conception étroite (B) du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité.

A. La dégradation économique : une menace contre la paix selon la conception élargie du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité

L'une des approches les plus répandues en doctrine, sans doute la plus proche de la réalité, du moins de la conception que le Conseil de sécurité se fait de ses pouvoirs⁴⁴⁶, est celle qui considère que cet organe jouit d'un pouvoir discrétionnaire

⁴⁴³ P. D'Argent et *al.*, « Article 39 », *op. cit.*, p. 1140.

⁴⁴⁴ Comme l'a si adroitement dit le professeur Jean-Marc Sorel, à propos du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité, « on ne voit pas comment renouveler un thème qui a été « trituré » par de nombreux auteurs — parmi les plus éminents — et qui s'apparente à la quadrature du cercle », J.-M. Sorel, « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du conseil de sécurité : remarques sur quelques incertitudes partielles », *Revue belge de droit international*, vol. 2, 2004, p. 462.

⁴⁴⁵ En effet, « tout semble partiellement vrai ou faux lorsqu'on évoque le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité » (*Ibidem.*), par conséquent, dans une étude comme la nôtre — qui ne fait pas du pouvoir discrétionnaire son objet principal d'étude — celui-ci ne peut être appréhendé qu'en terme « d'approche ».

⁴⁴⁶ En effet, la pratique contemporaine du Conseil de sécurité a laissé dire à certains auteurs que « plus d'une fois », notamment « au long de cette « décennie de sanctions » imposées à l'Irak et à l'orée d'une phase qui s'annonce longue de lutte acharnée contre le terrorisme international », le Conseil de sécurité a « transgress[é] la frontière qui sépare le pouvoir discrétionnaire du pouvoir arbitraire » (Voir, E. Lagrange et *al.*, « article 41 », », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, p. 1222. Souligné par les auteurs). Cette transgression peut « clairement » se produire dès lors que « le chapitre VII peut contraindre un Etat à faire ce qu'il est en droit (au sens d'une légalité ordinaire) de ne pas faire (Voir, J.-M. Sorel, « Le caractère discrétionnaire... », *op. cit.*, p. 470, pp. 468-470).

total⁴⁴⁷, illimité⁴⁴⁸ ou presque⁴⁴⁹, voire arbitraire⁴⁵⁰. Elle est résumée dans la formule tant citée du professeur Jean Combacau selon laquelle : « une menace contre la paix au sens de l'article 39 est une situation dont l'organe compétent pour déclencher une action de sanction déclare qu'elle menace effectivement la paix »⁴⁵¹. Cette proposition, souvent qualifiée de « volontairement circulaire et tautologique »⁴⁵², met surtout en évidence le fait que la menace contre la paix est en réalité un « produit indéfini »⁴⁵³ et que dès lors qu'elle ne vise pas « forcément » à « garantir le respect d'une obligation internationale »⁴⁵⁴, elle est susceptible de recouvrir une *infinité* de situations, aussi différentes les unes des autres⁴⁵⁵.

Par conséquent, dès lors que n'importe quelle situation est susceptible d'être qualifiée de menace contre la paix par le Conseil de sécurité, une préoccupation d'origine économique, telle qu'une « grave crise financière »⁴⁵⁶, « une dette souveraine excessive »⁴⁵⁷, ou, si l'on force un peu le trait, le « sous-développement »⁴⁵⁸, voire « un traitement des intérêts économiques des étrangers non

⁴⁴⁷ G. Cohen JonatHan, « Article 39 », *op. cit.*, p. 1142.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, p. 1141.

⁴⁴⁹ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », vol. 41, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2008, p. 996.

⁴⁵⁰ *Ibidem*. Encore que, sur ce point, l'un des auteurs cités, le professeur Jean-Marc Sorel, nuance son propos en déclarant tout au début de son argumentaire que son raisonnement doit être lu en prenant en compte « l'esprit de provocation » qui anime l'ensemble de son étude (Voir, J.-M. Sorel, « Le caractère discrétionnaire... », *op. cit.*, p. 468).

⁴⁵¹ J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU — Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, A. Pedone, 1974, p. 10.

⁴⁵² J.-M. Sorel, « Le caractère discrétionnaire.. », *op. cit.*, p. 467.

⁴⁵³ J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace... », *op. cit.*, p. 11.

⁴⁵⁴ J.-M. Sorel, « Le caractère discrétionnaire... », *op. cit.*, p. 469.

⁴⁵⁵ Ces situations sont si hétéroclites que le professeur J.-M. Sorel a parlé « (d') impossible typologie du « label » menace contre la paix », (Voir, J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace... », *op. cit.*, pp. 34-44.

⁴⁵⁶ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *op. cit.*, pp. 993-1012.

⁴⁵⁷ M. Goldmann, « Sovereign Debt Crises as Threat to Peace : Restructuring under Chapter VII of the UN Charter? », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 1, 2012, pp. 153-175.

⁴⁵⁸ Le « sous-développement » a été ironiquement évoqué par le professeur Slim Laghmani (cité par J. Combacau, « Le chapitre VII de la Charte des Nations-Unies : résurrection ou métamorphose ? », *in R.*

conformes aux standards internationaux »⁴⁵⁹, n'a aucun mal à constituer *légalement* une telle menace, pour peu que, selon les défenseurs de cette approche, la seule véritable condition nécessaire à cette prononciation soit établie, à savoir le « consensus politique » au sein du conseil de sécurité⁴⁶⁰.

Cette vision est cependant dénoncée par une partie de la doctrine qui, partant du principe qu'il n'y a pas de discrétion absolue, toute discrétion étant soumise au

Ben Achour, *Les nouveaux aspects du droit international*, Rencontres internationales de l'Université de Tunis, Paris, A. Pedone, 1994, p. 146) comme une menace contre la paix afin de montrer le caractère absurde d'une conception large du pouvoir discrétionnaire ainsi que de la notion de menace contre la paix.

⁴⁵⁹ B. Conforti, « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité.. », *op. cit.*, p. 56. Encore un exemple ironique pour montrer l'absurdité d'une conception *trop* large du pouvoir discrétionnaire détenu par le Conseil de sécurité.

⁴⁶⁰ P. D'Argent et *al.*, « Article 39 », *op. cit.*, p.1140 et 1142. Il faut toutefois mentionner que ces dernières années, il semble que les Etats membres du Conseil sont de moins en moins enclins à réaliser le consensus politique lorsqu'il s'agit de procéder à la qualification des faits internationaux que certains d'entre eux estiment trop éloignés du régime de menace contre la paix de l'article 39. A la suite du professeur Théodore Christakis, nous pouvons citer trois exemples significatifs, révélateurs de ce malaise au sein du Conseil de sécurité : le premier concerne la séance du Conseil du 17 avril 2007 sur l'impact des changements climatiques sur la paix et la sécurité internationale ; le deuxième concerne le veto opposé par la Russie et la Chine à un projet de résolution présenté au Conseil le 12 janvier 2007 à propos de la situation au Myanmar ; le troisième enfin concerne encore un veto opposé par la Russie et la Chine à un autre projet de résolution présenté au Conseil de sécurité le 11 juillet 2008 à propos de la situation au Zimbabwe (nous y reviendrons plus amplement dans les sous-titres suivants dès lors que l'origine de la menace alléguée est de nature économique). Sur tous ces points ainsi que leurs références précises, voir, Th. Christakis, « La violation du droit interne en tant que menace contre la paix ? », pp. 107-122, in S.F.D.I. : *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 108-111. Cela dit, il convient de préciser que si tous ces exemples sont des illustrations d'une limitation du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité dans la perspective d'une qualification de faits internationaux comme menace contre la paix, il s'agit uniquement de limitations essentiellement d'ordre politique et interne au Conseil et nullement de limitations de nature juridique, les seules qui nous intéressent ici. A côté du consensus politique, la doctrine identifie également d'autres conditions toutes aussi extra-juridiques, à savoir, « la faisabilité de l'action » (Voir, J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace... », *op. cit.*, p. 25 ; de même, G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire... », *op. cit.*, p. 548), ainsi que le « facteur CNN » — « donner à l'opinion publique l'impression qu'on fait quelque chose » (Voir, intervention du professeur Luigi Condorelli lors du débat au Colloque de La Haye, in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 113).

droit⁴⁶¹, considère que la conception élargie du pouvoir discrétionnaire rend l'article 39 non seulement « redondant »⁴⁶², mais surtout conduit à une interprétation « *contra legem* »⁴⁶³ de ses termes clés. En effet, selon ces derniers, seule une conception étroite du pouvoir discrétionnaire reste conforme au droit de la Charte.

B. La dégradation économique, une menace contre la paix selon la conception étroite du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité

La conception étroite du pouvoir discrétionnaire signifie que celui-ci, aussi large soit-il, reste tout de même limité, borné par un cadre légal⁴⁶⁴, en l'occurrence celui de la Charte des Nations unies⁴⁶⁵. Pour le désigner, il serait en effet plus inspiré

⁴⁶¹ Sir I. Brownlie, « The Decisions of Political Organs of the Power of the Security Council », in Ronald S. J. Macdonald, *Essays in Honour of Wang Tieya*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994, p. 95, cité par A. T zanakopoulos, « L'intervention du Conseil de sécurité... », *op. cit.*, p. 70.

⁴⁶² A. T zanakopoulos, « L'invocation de la théorie des contre-mesures en tant que justification de la désobéissance au Conseil de sécurité », *Revue belge de droit international*, vol. 46, 2013, p. 8 (pagination site web : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2229340).

⁴⁶³ A. T zanakopoulos, « L'intervention du Conseil de sécurité... », *op. cit.*, p. 70.

⁴⁶⁴ Un seul auteur semble vraiment assumer que le Conseil de sécurité n'est pas soumis au droit. Voir, G. Oosthuizen, « Playing the Devil's Advocate : The United Nations Security Council is unbound by law », *Leiden Journal of International law*, vol. 12, 1999, p. 549.

⁴⁶⁵ Un extrait d'un arrêt de la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie est assez illustratif : « Le Conseil de sécurité est un organe d'une organisation internationale, établie par un traité qui sert de cadre constitutionnel à ladite organisation. Il est, par conséquent, assujetti à certaines limites constitutionnelles, aussi larges que puissent être ses pouvoirs tels que définis par la constitution... ». Voir, TPIY, 2 octobre 1995, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, *Le Procureur c. Dusko Tadic*, IT-94-1-AR 72, para. 28. Dans le même sens, Michael Bothe (*in* « Les limites des pouvoirs du Conseil... », *op.cit.*, p. 69), « Les Nations-Unies sont basées sur le respect du droit, et il serait inconcevable d'exclure le droit comme facteur déterminant d'un élément clé de leurs activités ». De même, Thomas Franck (*in* « The Security Council and « Threats to the Peace » : Some remarks on remarkable recent developments », *in*: R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 83) : « *The United Nations is the creature of a treaty and, as such, it exercises authority legitimately only in so far as it deploys powers which the treaty parties have assigned to it* ».

de parler de « marge d'appréciation »⁴⁶⁶. Ainsi, le Conseil de sécurité ne peut-il pas désigner *n'importe quelles situations*, même les plus fantaisistes⁴⁶⁷, comme menace contre la paix et la sécurité internationale. Son pouvoir de qualification doit rester dans les limites du « rayon d'interprétation »⁴⁶⁸ ou de « l'éventail des interprétations possibles ou plausibles »⁴⁶⁹ des termes de la Charte.

Par conséquent, même si l'on admet que le Conseil de sécurité dispose d'un pouvoir « légalement indéterminé »⁴⁷⁰, qu'il est le seul maître de ses qualifications⁴⁷¹, que les menaces contre la paix qu'il *constate* ne sont que des « êtres nominaux » et non des « êtres réels »⁴⁷², bref, « que l'empirisme et l'appréciation de l'opportunité politique gouvernent seuls ses initiatives »⁴⁷³ il n'en demeure pas moins vrai que les pouvoirs ainsi exercés par le Conseil doivent l'être dans les limites prescrites par la Charte. Cette assertion est confirmée, en pratique, par les nombreuses contestations,

⁴⁶⁶ M. Bothe, « Les limites des pouvoirs du Conseil... », *op. cit.*, p. 70.

⁴⁶⁷ En effet, la crainte que certains auteurs (I. Osterdhal, *Threat to the peace: the interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala, Iustus Förlag, 1998, p. 127) ont pu exprimer de voir le Conseil de sécurité ériger « n'importe quelle phénomène social en menace potentielle contre la paix » ne s'est jamais réalisé. Dans le même sens, K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace : Back to the Future », *Journal of Conflict and Security Law*, 2003, p. 29

⁴⁶⁸ A. Tzanakopoulos, « L'intervention du Conseil de sécurité... », *op. cit.*, p. 8.

⁴⁶⁹ A. Tzanakopoulos, « L'invocation de la théorie des contres-mesures... », *op. cit.*, p. 70.

⁴⁷⁰ J. Combacau, « Le chapitre VII de la Charte... », *op. cit.*, p. 146.

⁴⁷¹ S. Sur, « La résolution 687 (3 avril 1991)... », *op. cit.*, p. 34 ; dans le même sens, M. Bothe, « Les limites des pouvoirs du Conseil... », *op. cit.*, p. 69.

⁴⁷² J. Combacau, « Le chapitre VII de la Charte... », *op. cit.*, p. 145. Comme précise l'auteur par la suite (*ibid.*), « il y a le nom de menace contre la paix ou de rupture de la paix dont un organe désigne une chose parce qu'il a le pouvoir de décider (*determine*, dit le texte anglais) qu'elle existe ». Toutefois, la possibilité qu'il puisse exister dans le chef du Conseil de sécurité des « erreurs manifestes d'appréciation » limite tout de même la portée de l'affirmation du professeur Combacau car admettre qu'une qualification du Conseil puisse faire l'objet d'une erreur manifeste d'appréciation revient à affirmer l'idée selon laquelle le Conseil de sécurité se prononce sur des faits objectifs. Sur tous ces points, voir, P. D'Argent et *al.*, « Article 39 », *op. cit.*, p. 1142 ; sur des exemples d'erreurs manifestes d'appréciation dans la pratique du Conseil de sécurité, *Ibid.*, note 3.

⁴⁷³ P.-M. Dupuy et Y. Kerbrat, *Droit international public*, 12^e éd., Paris, Dalloz, 2014, p. 606.

des États membres des Nations unies à propos de certaines qualifications de menace contre la paix retenues par le Conseil dans certaines de ses résolutions⁴⁷⁴.

Toutefois, il faut reconnaître qu'aucune limite aux pouvoirs du Conseil de sécurité n'est expressément prévue dans la Charte des Nations unies. Aussi, celles-ci ne peuvent-elles être que *déduites*⁴⁷⁵. La limite généralement admise⁴⁷⁶, aussi bien en doctrine qu'en jurisprudence⁴⁷⁷ est celle tirée de l'article 24, paragraphe 2⁴⁷⁸, selon laquelle le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses pouvoirs au titre de la Charte doit respecter les buts et les principes de cette dernière. Par conséquent, un déséquilibre économique pourrait constituer une menace contre la paix au sens de l'article 39 si une telle prise en compte en soi n'est pas contraire⁴⁷⁹, sinon ne va pas au-delà⁴⁸⁰ des buts et principes de la Charte des Nations unies. Or, ces derniers sont

⁴⁷⁴ Pour des exemples précis, voir, A. Tzanakopoulos, « L'invocation de la théorie des contre-mesures... », *op. cit.*, p. 13.

⁴⁷⁵ E. Lagrange et *al.*, « Article 41 », *op. cit.*, p. 1222.

⁴⁷⁶ Il en existe bien d'autres en doctrine qui seront plus amplement développées dans le chapitre suivant.

⁴⁷⁷ TPIY, 2 octobre 1995, *Le Procureur c. Dusko Tadic*, IT-94-1-AR 72, para. 28.

⁴⁷⁸ Charte des Nations unies, art. 24, para. 2 : « Dans l'accomplissement de ses devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes de la Charte ».

⁴⁷⁹ Une illustration, caricaturale, d'une action du Conseil contraire aux buts et principes de la Charte serait, par exemple, le cas où le Conseil, recourant aux pouvoirs du chapitre VII, le ferait dans un but autre que celui, déclaré à l'article 1 de la Charte, qui est de maintenir la paix et la sécurité internationale. Dans ce sens, voir, M. L. De la Serna Galvan, « Interpretation of Article 39 of the UN Charter (Threat to Peace) by the Security Council. Is the Security Council a legislator for the International Community? », *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, 2011, p. 151. De même, bibliographie sur le sujet, *ibid.*, (note 8), p. 151.

⁴⁸⁰ Certes le Conseil de sécurité est tenu de respecter les buts et principes de la Charte, mais au sein de cette exigence, au sein de cette limite, il jouit d'un très large pouvoir discrétionnaire (Voir, A. Orakhelashvili, « The Legal Basis of the United Nations Peace-keeping Operations », *Virginia Journal of International Law*, vol. 8, 2003, p. 489) ; Par conséquent, à défaut d'exiger de lui une stricte conformité aux buts et principes de la Charte, peut-on au moins attendre de lui un minimum de compatibilité à ces derniers. Pour une approche analogue, voir, G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire... », *op. cit.*, p. 599 : « en se bornant à censurer le dépassement des limites du raisonnable, le constat de l'erreur manifeste d'appréciation participe en réalité d'un contrôle de *compatibilité*, et non de *conformité*, qui s'accorde bien aux exigences d'un organe agissant *within law* plutôt que *according to the law* (c'est nous qui soulignons) ».

si « larges et imprécis »⁴⁸¹ qu'on peut difficilement exclure, sur leur seul fondement, l'appréhension d'une préoccupation économique comme une menace contre la paix au titre de la Charte. Au contraire, c'est précisément leur prise en compte qui a occasionné l'évolution de la notion de menace contre la paix telle que nous la connaissons aujourd'hui⁴⁸², laquelle notion fait clairement d'une dégradation de l'économie la menace ou la cause de menace à la paix justifiant l'intervention du Conseil de sécurité dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit.

Paragraphe 2 : Les notions « menace » et « paix » de l'article 39 de la Charte des Nations unies permettent d'appréhender l'instabilité économique au titre des menaces contre la paix du chapitre VII

L'idée qu'une dégradation ou instabilité économique soit une (source de) menace contre la paix constatable par le Conseil de sécurité agissant en vertu du

⁴⁸¹ P. D'Argent et al, « Article 39 », *op. cit.*, p. 1144 ; pp. 1141-1142. Pour le professeur Jean-Marc Sorel (J.-M. Sorel, « Le caractère discrétionnaire... », *op. cit.*, p. 466) : « les buts et principes des Nations-Unies ne signifient pas « conformément » au texte de la Charte elle-même » (souligné par l'auteur) ; Selon le professeur Benedetto Conforti (*in* « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », *in* R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 54), l'article 1, paragraphe 1, qui définit les buts et principes relatifs au maintien de la paix « [n'ajoute] et [n'enlève] rien au chapitre VII » ; en fait, ce libellé n'exige rien de plus au Conseil de sécurité, si ce n'est de « ne pas perdre de vue les buts et principes des Nations unies dans leur généralité, sans pour autant respecter les dispositions pertinentes de la Charte dans leur particularité ». Voir, M. Bedjaoui, « Un contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité est-il possible ? », *SFDI, Colloque de Rennes*, *op. cit.*, pp. 225-297 (souligné par l'auteur) ; Certains vont même jusqu'à affirmer que, étant donné que « le caractère discrétionnaire du pouvoir du Conseil de sécurité (est) l'une de ses qualités essentielles, ce pouvoir n'est limité que par l'obligation de ne pas porter d'atteinte manifestement disproportionnée aux principes des Nations unies ; cette appréciation étant une affaire d'espèce » (nous soulignons). Voir, E. Lagrange et al., « Article 41 », *op. cit.*, p. 1230 ; pp. 1229-1230.

⁴⁸² C'est en effet dans les buts et principes de la Charte que la notion de menace contre la paix puise les bases juridiques de son élargissement. Voir G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire... », *op. cit.*, pp. 570-571.

chapitre VII semble plus aisément admise si cette constatation intervient dans le cadre d'un conflit armé (A) ; cela l'est moins dans un contexte « pacifié » (B).

A. La dégradation économique, une menace contre la paix dans le cadre des conflits armés

Certes la Charte des Nations unies ne définit pas expressément les expressions « menace contre la paix »⁴⁸³, « rupture de la paix » et « actes d'agression » ; cependant, cela ne signifie pas que les rédacteurs de la Charte ne se soient tout de même pas entendus sur le sens que l'on devrait reconnaître à ces expressions⁴⁸⁴.

À ce propos, il est unanimement admis que pour ces derniers, dans le contexte de l'époque, la menace contre la paix, prescrite à l'article 39, était nécessairement liée à la survenance d'un conflit armé. Cela s'explique aisément si l'on se souvient que les événements qu'ils avaient à l'esprit au moment même de l'élaboration de la Charte des Nations unies⁴⁸⁵ étaient, non seulement les conflits en cours dans le

⁴⁸³ Tout comme elle ne définit pas les termes « menace » et paix ». En outre, contrairement à la notion d'agression qui jouit d'une définition réalisée par l'Assemblée générale, les notions de « menace contre la paix » et de « rupture de la paix » n'ont, à ce jour été définies, ni par le Conseil de sécurité, ni par l'Assemblée générale. Voir, L. E. Fielding, « Taking a Closer Look at Threats to Peace: The Power of the Security Council to Address Humanitarian Crises », *University of Detroit Mercy Law Review*, vol. 73, 1996, pp. 551-560.

⁴⁸⁴ Monsieur Mirko Zambelli (l'auteur, *La constatation des situations de l'article 39...*, *op. cit.*, p. 127) parle de « *law in books* » justement pour désigner ce type de droit prévu « à l'origine » par les auteurs de l'acte en cause. Ramené à la Charte, il s'agit précisément des « conceptions originaires que les rédacteurs ont insérées dans ses dispositions », (*ibid.*, p. 127), notamment du sens dans lequel les Pères fondateurs les ont entendues au moment même de la rédaction de la Charte. Il précise à ce propos que « même là où le traité constitutif est fortement indéterminé, il demeure toujours possible d'indiquer le seuil critique de la normativité originnaire » (*ibidem.*)

⁴⁸⁵ En effet, « l'adoption d'un texte juridique, comme la Charte, ne peut être détachée des circonstances historiques dans lesquelles elle s'est produite ». Voir, L. B. Messaoud, « La catégorie de « menace contre la paix et la sécurité internationale » : harmonie ou contradiction ? », *in*, R. B. Achour et S. Laghmani (éds.) : *Harmonie et contradiction en droit international : Colloque des 11-12-13 avril*

Pacifique⁴⁸⁶, mais aussi, et surtout, les deux Guerres mondiales⁴⁸⁷ qui ont logiquement « traumatisé »⁴⁸⁸ la communauté internationale⁴⁸⁹. Cela est visible au regard même de l'agencement des pouvoirs du Conseil prescrits dans la Charte. En effet, au-delà de l'interdiction de menacer ou d'utiliser la force dans les relations internationales⁴⁹⁰, elle a logé au sein du Conseil « a monopoly of control of the légal use of force »⁴⁹¹ pour tenter de dissuader les agresseurs⁴⁹².

En outre, la Charte a imposé des limitations dans le recours au droit de légitime défense en exigeant que l'action de l'État au nom de la légitime défense, individuelle ou collective, reste soumise à une réglementation par l'action du Conseil de sécurité⁴⁹³.

Cela dit, même pris dans ce sens strict, a priori exclusivement militaire⁴⁹⁴, une détérioration économique peut bien constituer une menace contre la paix au sens de l'article 39. Une telle appréhension repose en fait sur le sens et la portée du terme

1996, Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Paris, A. Pedone, 1997, p. 182.

⁴⁸⁶ M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39...*, *op. cit.*, (note 719) p. 131 : « Alors que les combats font encore rage dans le Pacifique, légitimement, l'obsession du maintien de la paix et de la sécurité internationales domine à Dumbarton Oaks et à San Francisco ».

⁴⁸⁷ Comme en témoigne le préambule de la Charte des Nations-Unies : « Nous, peuples des Nations unies, résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine à infligé à l'humanité d'indicibles souffrances... ».

⁴⁸⁸ J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace... », *op. cit.*, p. 11

⁴⁸⁹ O. A. Otunnu, « Préserver la légitimité de l'action des N.U. », *in, Politique étrangères*, n° 3, 1993, pp. 598-599, cité par L. B. Messaoud, « La catégorie de « menace contre la paix... », *op. cit.*, p. 182 : « [a]u lendemain immédiat de la seconde guerre mondiale, le monde s'inquiétait surtout, non sans raison, des menaces d'agression interétatique ».

⁴⁹⁰ Charte des Nations unies, art. 2, para. 4.

⁴⁹¹ D. Wallace, Jr., « International Law and the Use of Force: Reflections on the Need for Reform », *The International Lawyer*, vol. 19, 1985, p. 259 et pp. 259-262.

⁴⁹² Charte des Nations unies, arts. 24, 39-42.

⁴⁹³ Charte des Nations unies, art. 51.

⁴⁹⁴ La menace contre la paix étant en corrélation directe avec la survenance d'un conflit armé et ne pouvant, dans ce cas, nullement être envisagée en dehors.

« menace » (1), qui, cependant, ne sera invocable au titre du chapitre VII que s'il remplit certains critères (2).

1) La notion « menace » de l'article 39 de la Charte des Nations unies permet d'appréhender la dégradation économique au titre des menaces contre la paix du chapitre VII

Comment une préoccupation d'ordre économique peut-elle se révéler être une menace de la nature de celle prescrite à l'article 39 ? Pour le comprendre, il faut, d'une part, situer la notion de « menace » par rapport au conflit armé lui-même, puis tenter de déterminer sa nature intrinsèque.

I. - La notion de « menace » prise comme origine du conflit armé. Même liée au contexte de conflit armé, la menace contre la paix ne se caractérise pas nécessairement par un déclenchement effectif des hostilités⁴⁹⁵. En effet, contrairement à la rupture de la paix ou à l'acte d'agression qui implique *absolument* l'usage de la force armée⁴⁹⁶, une menace contre la paix peut-être prospective⁴⁹⁷. Cela réside dans le

⁴⁹⁵ B. Conforti, « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité... », *op. cit.*, p. 53 : « la menace contre la paix [...] n'est pas nécessairement caractérisée par des opérations militaires ou en tout cas impliquant l'utilisation de la *force* » ; du même auteur : *The Law and Practice of United Nations*, *op. cit.*, p. 173 : « Threat to the peace [...] is not characterised by military operations or operations involving the use of *armed violence* ». On peut constater qu'entre les deux contributions l'auteur a tout de même fait évoluer sa pensée, ou a tout du moins levé toute ambiguïté sur le fond de celle-ci. En effet, alors que dans la première contribution il fait uniquement référence à la *force*, dans la deuxième, il précise qu'il s'agit bien de la force armée.

⁴⁹⁶ Une conclusion contraire aurait conduit à rendre superflu ces deux dernières notions. La distinction entre les deux repose quant à elle principalement sur leurs caractéristiques : il est généralement admis que, et la Charte et ses travaux préparatoires en témoignent, l'agression est une forme de rupture de la paix et que cette dernière est invoquée dans des situations de faible intensité au cours desquelles on ne peut pas, ou on ne veut pas, identifier un responsable.

⁴⁹⁷ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *Vanderbilt journal of transnational law*, vol. 41, 2008, *op. cit.*, p. 1015.

fait que la menace qui en est l'origine n'est pas nécessairement un état de fait : elle peut-être un état d'esprit⁴⁹⁸ ou une simple intention⁴⁹⁹ et, comme telle, elle n'implique pas qu'une quelconque action soit prise, ou qu'un quelconque fait soit établi ; tout au plus que des manifestations extérieures de l'adoption d'une telle action ou de la survenance d'un tel fait soient prises en compte⁵⁰⁰.

En réalité, dans l'esprit des Pères fondateurs, la menace contre la paix est, *chronologiquement*, l'étape précédent celle de la rupture de la paix ou d'acte d'agression⁵⁰¹, en attestent les travaux préparatoires de la Charte, notamment ceux en rapport avec l'article 1 § 1⁵⁰², ainsi que l'existence même de l'article 51⁵⁰³. Par

⁴⁹⁸ Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 4th ed., Cambridge University Press, 2005, p. 284. Et l'auteur de préciser : « *and the mind that counts is that of the Security Council* » (*Ibidem*).

⁴⁹⁹ S. Sur, « La sécurité internationale et l'évolution de la sécurité collective », *Trimestre du monde*, n° 4, 1992, p. 123 : « La menace renvoie à un danger précis dans son origine, définissable dans son objet, dans son intensité, dans sa finalité. Elle repose sur un critère *d'intentionnalité*, d'atteinte *intentionnelle* à la sécurité ».

⁵⁰⁰ Dans le même sens, Voir, M. L. De la Serna Galvan, « Interpretation of Article 39 of the UN Charter... », *op. cit.*, p. 161

⁵⁰¹ J. Frowein & N. Krish, « Article 39 », in : B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2d éd., 2002, p. 722 : « *In the conception of the Charter, the most typical case of a threat to the peace is that of an impending armed conflict between States, i.e. the imminent danger of a breach of the peace or an act of aggression* » ; Voir aussi, R. Värk, « Terrorism as a Threat to Peace », *op. cit.*, p. 219.

⁵⁰² Ceci ressort tout d'abord des propos du délégué du Royaume-Uni (Lord Halifax), tenus lors de la Conférence de San Francisco, notamment à ce qui deviendra l'article 1. Pour justifier la non application au futur chapitre VII des principes du droit international et de la justice, il précise que « c'est (du) devoir du Conseil de sécurité (que d') empêcher par son action que les canons ne partent tout seul » (Voir, *UNCIO*, vol. 6, p. 58), soulignant ainsi le rôle du Conseil de sécurité avant l'éclatement des conflits, et qui ne peut passer que par la notion de « menace contre la paix ». Cette interprétation des dispositions de la Charte sera confirmée dans le Rapport du rapporteur du Comité 1 à la Commission I résumant les discussions à ladite Conférence. Ce dernier pour tenter d'identifier la nature des situations à l'origine d'une menace contre la paix se contente tout simplement de préciser qu'il s'agit « des différends ou situations qui peuvent *conduire* à une rupture de la paix » (*ibid.*, p. 472), soulignant ainsi l'antériorité de la « menace contre la paix » à l'égard de ses homologues, « rupture de la paix » et « acte d'agression ».

⁵⁰³ Il faut se rappeler que l'article 51 ne fait pas, en principe, partie du système de sécurité collective. Aussi, en le prévoyant, au-delà de l'idée de tout simplement mettre en place un système de légitime défense individuelle ou collective au profit des Etats membres, cet article assume également

conséquent, elle obéit donc, contrairement à certaines affirmations rencontrées en doctrine⁵⁰⁴, à une logique de prévention de conflit⁵⁰⁵, en témoigne le choix des verbes « prévenir » et « écarter » dans l'article 1 § 1⁵⁰⁶, et « maintenir » dans l'article 39⁵⁰⁷. Cette dimension de menace contre la paix permet au Conseil de sécurité d'attaquer le mal à la racine, dans ses origines, et il n'est nul besoin qu'il attende l'éclatement de celui-ci pour agir⁵⁰⁸; ce qui serait, au demeurant, imprudent de sa part⁵⁰⁹.

l'antériorité des situations de menace contre la paix, en ce sens que même si le Conseil de sécurité a le pouvoir et la responsabilité d'agir dans ce type de situation, il pourrait ne pas percevoir cette menace jusqu'à ce qu'il soit trop tard (Voir, K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace... », *op. cit.*, 27), donc jusqu'à ce qu'il y ait usage de la force armée, quand on sait notamment qu'en droit international, la légitime défense ne peut être invoquée qu'en cas d'agression armée.

⁵⁰⁴ En ce sens, L. B. Messaoud, « La catégorie de « menace contre la paix... », *op. cit.*, pp. 187-188 : « [...] on estime qu'une qualification préventive de M.P.S.I. (maintien de la paix et de la sécurité internationale) devrait en principe s'inscrire dans le cadre du chapitre VI de la Charte relatif au règlement pacifique des différends ».

⁵⁰⁵ P. D'Argent et *al.*, « Article 39 », *op. cit.*, p. 1145 : « [L'article] 39 confie au Conseil de sécurité la responsabilité de « maintenir » la paix quand celle-ci est menacée, il a la charge de la « rétablir » lorsqu'elle a été rompue ou qu'une agression s'est produite ».

⁵⁰⁶ Charte des Nations unies, art. 1, para. 1 : « Les buts des Nations unies sont les suivants : (1) Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : Prendre des mesures collectives efficaces en vue de *prévenir* et *d'écarter* les menaces à la paix, et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix...(les italiques sont de nous) ».

⁵⁰⁷ K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace... », *op. cit.*, p. 30 : « *The notion of threat inherently comprises an element of prevention, which is reflected in the formulation of article 39 to "maintain" international peace and security* ».

⁵⁰⁸ S. V. Scott, « Climate Change and Peak Oil as Threats to International Peace and Security: Is It Time for the Security Council to Legislate? », *Melbourne Journal of International Law*, vol. 9, 2008, p. 507 : « The term 'maintain' serves to emphasise the fact that the Council does not need to wait for the peace to be disturbed before taking action »; K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *Vanderbilt journal of transnational law*, vol. 41, 2008, *op. cit.*, p. 1015.

⁵⁰⁹ Sur ce point, monsieur Mattias Goldmann a d'ailleurs une position beaucoup plus tranchée. Cf., l'auteur : « Sovereign Debt Crises as Threats to the Peace... », p. 172 : « *Where and when should measures preventing threats to the peace begin if they are meant to be effective? Should the Security Council only intervene when a debt crisis has destabilized a state to the extent that a civil war is about to break out? This would be imprudent given that earlier interventions may produce more sustainable solutions* »

Il est vrai que certaines résolutions récentes du Conseil de sécurité ont considéré un état de conflit ouvert comme étant une *simple* menace contre la paix⁵¹⁰. Cela dit, cette pratique n'est pas de nature à remettre en cause la logique établie par la Charte, notamment lorsqu'on sait que la notion de menace contre la paix n'est pas absente dans la qualification d'une situation de rupture de la paix ou même d'acte d'agression⁵¹¹. En réalité, la notion de menace contre la paix est si large qu'elle englobe les situations relevant des deux autres concepts contenus à l'article 39 et les dépasse⁵¹². Aussi, ce dernier aspect peut-il encore logiquement renvoyer à l'objet initial de la notion, qui est, rappelons-le, de conduire le Conseil de sécurité à s'intéresser et à intervenir, en cas de besoin, à l'égard d'actes ou de situations susceptibles d'évoluer en réel conflit armé, comme le montre sa pratique initiale⁵¹³. D'ailleurs, dans l'une de ses résolutions récentes, la Résolution 1625 (2005), le Conseil a exprimé sa volonté de renforcer l'efficacité des Nations unies dans sa mission de prévention, plutôt que de répondre aux conflits⁵¹⁴. Toutefois, même prise dans cette perspective, une préoccupation d'ordre économique ne pourrait être considérée comme une menace contre la paix que si les facteurs à la source du conflit sont eux-mêmes de nature économique. Peut-il en être ainsi ?

II. - La menace économique comme facteur de conflit armé. S'il est vrai qu'à l'origine, lors de l'élaboration de la Charte des Nations unies, la notion de menace

⁵¹⁰ Quelques exemples de cas récents : S/RES/1298 (2000), sur le conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée ; S/RES/1304 (2000), sur le conflit en République démocratique du Congo.

⁵¹¹ J. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 722 : « a breach of the peace always involves a threat of its continuance ».

⁵¹² M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39...*, *op. cit.*, p. 129.

⁵¹³ En 1948, lors de l'invasion de la Palestine par des États arabes voisins, suite à la déclaration d'indépendance de l'État d'Israël, le Conseil de sécurité a caractérisé la situation comme une menace contre la paix en vertu de l'article 39, ordonné des mesures provisoires en vertu de l'article 40, et a constaté que leur non-respect serait démontrer qu'il existe une rupture de la paix. Voir, R. Gordon, « United Nations Interventions in Internal Conflicts: Iraq, Somalia, and Beyond », *Michigan Journal of International Law*, vol. 15, 1994, (note 262) p. 566.

⁵¹⁴ S/RES/1625, du 14 Septembre 2005.

qu'elle prévoit avait une connotation à prédominance militaire⁵¹⁵, ou que l'évolution vers d'autres formes de menace n'était guère cernée⁵¹⁶, encore qu'une telle évolution était inévitable⁵¹⁷ ; l'on ne peut toutefois pas soutenir, comme l'ont fait certains en doctrine, qu'à cette époque, la menace avait un aspect exclusivement militaire⁵¹⁸. Cela s'explique aisément : la menace contre la paix⁵¹⁹ ne provient pas forcément d'actes impliquant matériellement le recours à la force armée. En d'autres termes, les actes ou les faits que le Conseil de sécurité doit prendre en considération pour évaluer la dangerosité d'une situation et son évolution vers un conflit armé ne doivent pas nécessairement être de nature militaire. Certains actes qui, en eux-mêmes, n'impliquent pas le recours aux armes peuvent en effet, par leurs effets, mettre en péril la paix, comprise comme absence de conflit armé⁵²⁰.

Par ailleurs, lors de l'opération de qualification d'une situation en fonction des termes de l'article 39, la Charte n'exige pas que le Conseil de sécurité opère une distinction entre les différentes sources de conflit armé avant d'agir en vertu de cet

⁵¹⁵Sir Arthur Watts lors des discussions au Colloque de Kiel tenu en 1992; cité par K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace... », *op. cit.*, p. 29

⁵¹⁶J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace... », *op. cit.*, p. 11.

⁵¹⁷K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace... », *op. cit.*, p. 45.

⁵¹⁸En ce sens, L. B. Messaoud, « La catégorie de « menace contre la paix... », *op. cit.*, pp. 180-181 : « Cependant, on peut affirmer qu'à l'origine, les rédacteurs de la Charte avaient une conception cohérente du concept de M.P.S.I. : ils identifiaient la M.P.S.I. à la menace d'un conflit armé international [...] Cette définition implique que les menaces internationales, qui n'ont pas un aspect militaire, ne constituent pas, *a priori*, des menaces à la paix et la sécurité internationales [...] » ; Voir aussi, R. Cryer, « The Security Council and Article 39 : A Threat to Coherence ? », *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 1, 1996, p. 29: « Interpretation of Article 39 of the UN Charter », *op. cit.*, p. 159 : « At the time when the UN Charter was draft the only problems known or imaginable by the drafters were military threats as constituting "threats to the peace" ».

⁵¹⁹Une menace contre la paix, même considérée uniquement dans le cadre des conflits armés, seule prise en compte à cette étape du raisonnement.

⁵²⁰M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article...*, *op. cit.*, p. 178. Une formule de l'auteur résume bien cette idée : « "menace" à la paix ne signifie pas simplement "menace militaire" à la paix, mais "menace à la paix militaire" » (*ibidem*).

article⁵²¹ ; tout comme rien en son sein ne permet d'affirmer qu'elle établit une quelconque hiérarchie entre celles-ci.

Par conséquent, étant donné qu'il n'existe aucune liste, même approximative, des menaces contre la paix ni des sources potentielles de conflits armés, le Conseil peut utiliser son pouvoir discrétionnaire pour librement évaluer les circonstances factuelles à l'origine d'une menace contre la paix. Dans cette perspective, une situation de catastrophe économique peut logiquement constituer la source d'un conflit armé, interne ou international⁵²², et ainsi se hisser au rang des menaces à la paix appréhendées par l'article 39. De nombreuses études ont établi, de manière empirique, le lien qui existe entre situation économique et conflits armés.

III. - Causes et conséquences économiques des conflits armés : une analyse empirique. Aujourd'hui, nul ne peut sérieusement remettre en cause l'existence de liens étroits entre conjoncture économique et conflits armés⁵²³. Un exemple

⁵²¹ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *Vanderbilt journal of transnational law*, vol. 41, 2008, *op. cit.*, p. 997, p. 1015.

⁵²² Il est vrai que de nos jours, les conflits interétatiques se font rares, laissant davantage de place aux conflits intra-étatiques, mais le monde n'est pas pour autant à l'abri de ce type classique de conflits, l'invasion iraquienne du Koweït du début des années 90, et la réaction immédiate organisée au sein des Nations unies, notamment autour du Conseil de sécurité est là pour en témoigner ; d'autant plus que de nos jours, les grandes puissances cherchent toujours à sécuriser leurs approvisionnements des ressources pétrolières et minières dans les régions instables, « *meaning that there is a potential for the great powers to become sucked into conflicts in resource-rich areas, such as in the Niger Delta region of Nigeria, in the Cabinda province of Angola, or in Georgia* ». Voir, M. T. Klare, « The New Geopolitics of Energy », *The Nation* (New York, US) 19 May 2008, 18, cite par, S. V. Scott, « Climate Change and Peak Oil as Threats... », *op. cit.*, p. 505.

⁵²³ *Contra.*, H. Philippe, « Le rôle des ressources naturelles dans les conflits armés africains », *Hérodote*, vol. 3, 2009, pp.63-79. Pour une approche médiane, M. Kaplan, « Carats and Sticks: Pursuing War and Peace Through the Diamond Trade », *New York University Journal of International Law & Politics*, 2003, p. 562: « *[The] most proponents of an economic analysis of civil conflict do not pit one cause against the other--it may instead be a question of degree. While political grievances may play an important role in promoting rebellion, an economic analysis of conflict shows that the sustainability of a civil war has a stronger link to economic conditions* ». L'auteur précise également que: « *Whatever the myriad causes and conditions that spark a conflict, it is clear that civil wars, regardless of the motivation, are far more likely to be sustained in the proper economic situation. Even those civil wars with political*

historique, cité en doctrine, est sans doute celui de la première et de la Deuxième Guerre mondiale qui tireraient leurs sources dans les conditions économiques de l'époque⁵²⁴. À ce jour, nombreuses sont les études, notamment en sciences économiques et politiques, qui lient conjoncture économique et conflits armés, civils en l'occurrence⁵²⁵. Alors que certaines d'entre elles tirent l'origine des conflits armés des conditions économiques générales⁵²⁶, telles que le niveau de richesse ou de croissance économique⁵²⁷, ou plus précisément le déclin du Produit intérieur brut (PIB)⁵²⁸; d'autres, en revanche, mettent l'accent sur des domaines ou des aspects spécifiques de l'activité économique, tels que l'impact de la situation financière nationale ou internationale, l'existence ou la disponibilité des ressources naturelles sur l'éclatement des troubles civils ou conflits armés⁵²⁹.

motivations and spurred by legitimate grievances have a tendency to mutate into conflicts where immediate economic agendas have a central role », Ibid., p. 566.

⁵²⁴ A ce propos, l'éminent économiste Britannique, John Maynard Keynes avait constaté qu'après la première Guerre mondiale, les tendances économiques qui sous-tendaient les événements de l'époque n'avaient pas été traitées par les puissances victorieuses. Ce fut là une erreur fatale, car dans l'entre-deux-guerres, « *beggar thy neighbor policies, multiple currency practices, and exchange rate manipulation contributed significantly to the outbreak of the World War II* ». Voir, A. F. Lowenfeld, *International Economic Law*, vol. 501, 2002, cité par K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *Vanderbilt journal of transnational law*, vol. 41, 2008, *op. cit.*, pp. 998-999.

⁵²⁵ Voir, bibliographie sous l'article de A. Wennmann : « Economie des conflits armés », *in* : V. Chetail & *al.*, *Lexique de la consolidation de la paix*, Bruylant, 2010, pp. 190-192.

⁵²⁶ Pour une vision globale, voir V. Koubi, « War and Economic performance », *Journal of Peace Research* vol. 42, 2005, pp. 62-82.

⁵²⁷ En effet, des recherches ont montré que les Etats riches et ceux avec un niveau élevé de croissance économique sont moins enclins à des violences internes de grande ampleur. Voir, I. Elbadawe & N. Sambanis, « How Much War Will We See? Estimating the Incidence of Civil War in 161 Countries », *World Bank, Working Paper* No. 2533, (2001), disponible sur http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/05/24/000094946_01050805111123/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

⁵²⁸ En effet, une étude récente du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) révèle qu'il existe une corrélation négative importante entre le déclin du PIB et le déclenchement de guerres civiles. Voir, N Kim & P. Conceição, « The Economic Crisis, Violent Conflict, and Human Development », *UNDP/ODS Working Paper* (2009), disponible sur http://web.undp.org/developmentstudies/docs/hd_conflict_2009.pdf

⁵²⁹ P. Collier & A. Hoeffler, « Greed and Grievance in Civil War », *Oxford Economic Papers*, vol. 56, 2005,

À ce propos, une étude récente, menée par le Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE), révèle que « des guerres civiles comme celles du Liberia, de l'Angola et de la République démocratique du Congo ont eu pour enjeu des ressources de “grande valeur”, telles que le bois, les diamants, l'or, les minéraux et le pétrole »⁵³⁰. De même, le pétrole est la source de nombreux conflits récents tels que la crise de Suez en 1956, celle du Koweït en 1990 ou celles en Irak et au Soudan au cours de la précédente décennie⁵³¹. Un autre exemple sur ce même point est celui du rôle des diamants dans l'éclatement du conflit armé en Sierra Leone⁵³², en témoigne le chef d'accusation retenu par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone à l'endroit du chef de guerre libérien Charles Taylor⁵³³.

Par ailleurs, les conditions économiques jouent également un rôle vital dans le maintien, voire la consolidation des conflits armés, dans la mesure où elles fournissent aux insurgés les opportunités nécessaires de croître, et même, de profiter du conflit⁵³⁴. En outre, s'il est vrai qu'il existe plusieurs sources de financement de

pp. 563-595. Pour une étude plus récente, voir P. Lujala & S. A. Rustad, « High-value Natural Resources: A Blessing or a Curse for Peace? », *Sustainable Development Law & Policy*, vol 12, 2011, pp. 19-22 et pp. 56-57.

⁵³⁰ PNUE, *Du conflit armé à la consolidation de la paix. Rôle des ressources naturelles et de l'environnement*, Rapport de 2009, p. 5, disponible sur http://www.unep.org/pdf/pcdmb_policy_01_fr.pdf.

⁵³¹ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *Vanderbilt journal of transnational law*, vol. 41, 2008, *op. cit.*, p. 1013.

⁵³² PNUE, Rapport (2009) : *Du conflit armé à la consolidation de la paix...*, *op. cit.*, p. 10 : « En 1991, le chef de guerre libérien Charles Taylor parraine l'invasion de la Sierra Leone par le Revolutionary United Front (RUF) [...] Taylor fournit non seulement un soutien matériel au RUF, mais envoie également ses propres troupes pour combattre à ses côtés, tant avant qu'après avoir assumé la présidence du Libéria en 1997. L'appui de Taylor au RUF est motivé, en partie du moins, par la volonté de prendre le contrôle des zones diamantifères lucratives de la Sierra Leone, situées à moins de 150 kilomètres de la frontière libérienne ».

⁵³³ Le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone inculpe Taylor pour participation à une entreprise criminelle commune dont l'objet était « d'utiliser tous les moyens pour prendre le contrôle du territoire de la Sierra Leone, en particulier des zones diamantifères », *ibidem.*, (note 22).

⁵³⁴ M. Kaplan, « Carats and Sticks: Pursuing War and Peace Through the Diamond Trade », *op. cit.*, p. 561; Aussi, P. Collier, « Doing Well out of War », *Banque mondiale*, document préparé pour la Conférence sur l'agenda économique dans les guerres civiles, Londres, 26-27 avril 1999, disponible sur <http://siteresources.worldbank.org/INTKNOWLEDGEFORCHANGE/Resources/491519119981844782>

conflit armé⁵³⁵, il n'en demeure pas moins vrai que l'exploitation, de surcroît illégale, des ressources naturelles occupe une place prépondérante dans la perpétuation de tels conflits⁵³⁶. Cela explique sans doute pourquoi l'exploitation (il) légale de ressources naturelles est la source de financement de conflits armés la plus fréquemment invoquée par des organes onusiens⁵³⁷. Le Conseil de sécurité lui-même n'a pas hésité à créer des groupes d'experts sous l'autorité du Secrétaire général des Nations unies avec pour mandat d'établir la réalité du lien entre l'exploitation de certaines ressources naturelles et le financement de certains conflits armés⁵³⁸. De nombreux rapports au Conseil de sécurité, réalisés par le Secrétaire général, portant sur ces questions, notamment celle du rôle des « diamants de la guerre » dans les conflits en

[6/28137.pdf](#): « [in] such war economies, rebels or warlords linked to international trade networks derive immediate economic gain from violence and thus have both the incentive and the resources to beget more violence and thus more profit ».

⁵³⁵ A. Wennmann, «The political economy of conflict financing: a comprehensive approach beyond natural resources », *Global Governance* 13 (2007), pp. 427-444. Comme autres sources de financement de conflit armé, l'auteur indique: l'aide extérieure de Gouvernements ou de diasporas, la contrefaçon de monnaies, l'extorsion de la protection, les taxes de passage, les enlèvements, etc. Selon lui: « the focus on natural resources as a financial source has led to a distorted understanding of the financing of contemporary armed conflict», *ibid.*, p. 427.

⁵³⁶ M. Renner: *The Anatomy of Resource Wars*, Worldwatch Paper 162 (Washington, DC: Worldwatch Institute, 2002), disponible sur <http://www.worldwatch.org/system/files/EWP162.pdf>.

⁵³⁷ Rapport du PNUE: *Du conflit armé à la consolidation de la paix...*, *op. cit.*, disponible sur http://www.unep.org/pdf/pcdmb_policy_01_fr.pdf. ; aussi, Résolutions de l'Assemblée Générale des Nations unies 2012 (AGONU: *The role of diamonds in fuelling conflict: breaking the link between the illicit transaction of rough diamonds and armed conflict as a contribution to prevention and settlement of conflicts*, Doc. N.U. A/RES/67/135, 18 décembre 2012) ou celle de 2005 (AGONU: *The role of diamonds in fuelling conflict: breaking the link between the illicit transaction of rough diamonds and armed conflict as a contribution to prevention and settlement of conflicts*, Doc. N.U.. A/RES/59/144, 28 février 2005).

⁵³⁸ Voir, Déclaration présidentielle du Conseil de sécurité sur le conflit en Côte d'Ivoire, S/PRST/2000/20 (2000): « Le Conseil de sécurité prie le Secrétaire général de créer ce groupe, pour une période de six mois, avec le mandat suivant : assurer le suivi des rapports et recueillir des informations sur toutes les activités d'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesses de la République démocratique du Congo, y compris en violation de la souveraineté de ce pays; Étudier et analyser les liens entre l'exploitation des ressources naturelles et autres formes de richesses de la République démocratique du Congo et la poursuite du conflit; Pour revenir au Conseil avec des recommandations (les italiques sont de nous) ».

Angola, en République démocratique du Congo (RDC) et en Sierra Leone, ont également fait l'objet de résolutions coercitives du Conseil de sécurité.

Enfin, une fois le conflit armé terminé, les questions économiques restent d'actualité. Des études empiriques ont également démontré qu'il existe une forte corrélation entre le niveau de revenu à la fin d'un conflit et la probabilité de rechute⁵³⁹. En effet, l'économie, dite de « guerre » ou de « conflit armé »⁵⁴⁰, développée au cours du conflit perdure et façonne l'économie post-conflit. Cette dernière est souvent de nature illicite : contrebande, pillage des ressources naturelles, production de drogues, etc. du fait de l'effondrement des systèmes légaux et des droits de propriété lors du conflit armé⁵⁴¹. En outre, le conflit armé affecte également la performance économique d'un pays, du fait de la destruction des infrastructures, de la fuite des capitaux et de la baisse des taxes sur les revenus et celle de l'investissement direct étranger. Aussi, pour faire face à ce déclin des revenus étatiques, ainsi qu'à la hausse parfois vertigineuse des dépenses publiques, notamment occasionnées par l'augmentation des dépenses militaires, les Gouvernements concernés en arrivent à frapper de la monnaie et à adopter une taxation agressive, dont les répercussions sont l'inflation et la hausse de la dette publique⁵⁴².

En outre, la corruption et la mauvaise gestion des ressources naturelles, déjà sources de conflits armés⁵⁴³, si elles survivent au conflit, peuvent, tout comme la

⁵³⁹ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction... », *op. cit.*, (note 5) p. 995.

⁵⁴⁰ Les économies de guerre ou de conflits armés incluent « toute activité économique prenant place lors d'un conflit armé. Dans un sens restreint, elles sont définies par rapport aux ressources mobilisées dans le but d'organiser et de maintenir le conflit armé... Dans une perspective plus large... regroupent aussi les activités... émergeant comme conséquences des conflits armés ». Voir, V. Chetail & Al., *Lexique de la consolidation de la paix*, *op. cit.*, p. 167.

⁵⁴¹ *Ibid.*, pp. 170-171 ; également, P. Collier et al., *Breaking the Conflict Trap : Civil War and Development Policy*, Washington, D.C.: World Bank, 2003, pp. 16-19.

⁵⁴² P. Collier et al., *The Security Challenge in Conflict-prone Countries*, Copenhagen, Copenhagen Consensus Centre, 2008, p. 41.

⁵⁴³ La Corruption et la mauvaise gestion du secteur des mines dans la République démocratique du Congo (RDC) ont joué un rôle majeur dans le déclenchement de la guerre en 1998. De même, au

prolifération post-conflit des activités économiques illicites, saper la performance économique et la qualité de la gouvernance, et par conséquent accroître le risque de renouvellement de la violence et du conflit armé⁵⁴⁴. Sur ce point, des récents rapports d'envergure au sein de la Banque mondiale⁵⁴⁵, du Secrétariat général des Nations unies⁵⁴⁶ ou même du Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE)⁵⁴⁷ ont d'ailleurs mis en évidence la nécessité d'exploiter plus efficacement les ressources naturelles de hautes valeurs pour le développement et le renforcement de la paix.

Dans ce contexte post-conflit d'économie perturbée, la légalité d'une intervention du Conseil de sécurité au titre de l'article 39 ne fait aucun doute, dans la mesure où, comme on vient de le voir, « the end of military conflict usually does not remove the danger of the recurrence of hostilities »⁵⁴⁸.

Toutefois, une question d'ordre économique ne pourra être considérée par le Conseil de sécurité comme une menace économique à la paix que si elle remplit un certain nombre de critères.

Libéria, la corruption, les scandales financiers l'exploitation des ressources naturelles ont financé et perpétué le conflit. Sur tous ces points, voir, K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction... », *op. cit.*, p. 1013.

⁵⁴⁴ P. Collier & A. Hoeffler, « Greed and Grievance in Civil War », *Oxford Economic Papers*, vol. 55, 2005, p. 588.

⁵⁴⁵ Consulter l'adresse suivante: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/367/70/PDF/N0936770.pdf?OpenElement>; see also World Bank, *World Development Report 2011* (2011), http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/WDR2011_Full_Text.pdf.

⁵⁴⁶ A/63/881-S/2009/304, 11 juin 2009, Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*.

⁵⁴⁷ Nations unies, PNUE, Rapport sur: *Greening the Blue Helmets. Environment, Natural Resources and UN Peacekeeping Operations*, 2012, disponible sur <http://www.unep.org/disastersandconflicts/Introduction/EnvironmentalCooperationforPecebuilding/GreeningtheBlueHelmetsReport/tabid/101797/Default.aspx>.

⁵⁴⁸ J. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 723.

2) Le seuil d'une dégradation économique constitutive d'une menace contre la paix

I. - *Gravité et actualité ou réalité*⁵⁴⁹ *d'une menace contre la paix comme seuil d'invocation des pouvoirs du Chapitre VII*. Pour qu'une préoccupation d'ordre économique constitue une menace contre la paix, il faut, à l'instar de toute autre forme de menace contre la paix, qu'elle remplisse un certain nombre de conditions, de critères ; en un mot, qu'elle atteigne un certain *seuil*⁵⁵⁰ ; ce que le professeur Thomas Franck appelle, au demeurant, « *substantive standard* »⁵⁵¹. La prise en compte de ce seuil, par le Conseil de sécurité, dans la constatation de menace contre la paix est une « exigence (s) de bon sens »⁵⁵², qui, ignorée⁵⁵³, pourrait avoir des répercussions sérieuses au plan international⁵⁵⁴.

⁵⁴⁹ La nuance entre les mots « actualité » et « réalité », en ce qui concerne les menaces contre la paix, sera précisée dans le sous-point (iii).

⁵⁵⁰ J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace... », *op. cit.*, p. 20 : « La menace ne se définirait non pas par rapport à son objet mais par rapport à un seuil, une sorte « d'alarme » se déclenchant une fois ce seuil atteint ».

⁵⁵¹ T. Franck, « The Security Council and "Threats to the Peace": Some Remarks on remarkable recent Developments », in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 84: « *It is apparent that the Security Council has broad discretion, but it is to be exercised in accordance with these specific procedural and substantive standards spelled out in the Charter* ».

⁵⁵² G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire... », *op. cit.*, p. 571.

⁵⁵³ En effet, c'est dans la motivation de la résolution que l'on retrouve les critères nécessaires pour apprécier la légalité de la décision du Conseil de sécurité, par conséquent, lorsque cette motivation est absente, il est difficile de déterminer sur quels critères se fonde la qualification de menace contre la paix. Cela ne manque pas de soulever des critiques. Voir à titre d'exemple, la Résolution 232 (1966) du 16 décembre 1966 imposant une des sanctions obligatoire à la Rhodésie du sud. Pour une critique de cette décision, voir C. G. Fenwick, « When Is There a Threat to Peace ? Rhodesia », *American Journal of International Law*, vol. 61, 1967, pp. 753-755.

⁵⁵⁴ C'est ce que nous rappelle l'affaire « Lockerbie » au cours de laquelle, les qualifications retenues par le Conseil de sécurité ont été vivement critiquées, au motif que si menace il y a, celle-ci est « latente » et non « actuelle ». Sur les développements relatifs à cette affaire, voir, L. B. Messaoud, « La catégorie de « menace contre la paix.. », *op. cit.*, pp. 184-186. Dans le même ordre d'idées, plusieurs Etats, aussi bien au sein du Conseil de sécurité que de l'Assemblée générale, se sont interrogés sur la licéité des mesures qui ont empêché la poursuite de casques bleus devant la Cour

En réalité, la Charte des Nations unies ne désigne pas expressément ou formellement les critères d'une menace contre la paix relevant de l'article 39⁵⁵⁵. Toutefois, ceux-ci peuvent aisément être déduits d'une étude comparative entre les dispositions du Chapitre VI et celles du Chapitre VII⁵⁵⁶, dès lors que ces deux chapitres prévoient deux types de menaces contre la paix distinctes⁵⁵⁷, la constatation de l'une excluant l'existence de l'autre⁵⁵⁸. C'est sur cette base en effet que, d'abord un sous-comité créé par le Conseil de sécurité dans ses premières années d'activité⁵⁵⁹,

pénale internationale entre 2002 et 2003, faisant valoir que ces mesures ne répondaient pas à une véritable menace contre la paix. Sur tous ces points, voir, A. Tzanakopoulos, « L'invocation de la théorie des contre-mesures... », *op. cit.*, p. 13.

⁵⁵⁵ Ce dernier se contente de demander au Conseil de sécurité de « constater » l'existence d'une telle menace. Ceci a tout de même le mérite de nous éclairer sur le moment de l'intervention du Conseil de sécurité sur la base de cet article : l'utilisation du présent de l'indicatif nous indique qu'il s'agit d'une situation qui constitue déjà une menace du seuil de l'article 39 au moment même où celui-ci se prononce ; d'une menace actuelle donc. Pour les autres implications, il faudra s'intéresser aux dispositions prescrites sous le Chapitre VI.

⁵⁵⁶ J. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 723 : « *The relationship of Chapter VI and VII indicates that, for a threat to peace to exist, the situation must be of greater gravity...* », Voir aussi K. Wellens, « *The UN Security Council and new Threats to the Peace [...]* », *op. cit.*, p. 27 : « *[the] seriousness of the danger to the peace is crucial to delineate the maintenance of international peace and security and peaceful settlement of disputes* » ; voir aussi, J. Basdevant, *Dictionnaire*, p. 387, tel que cité par J. Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, p. 800.

⁵⁵⁷ Comme nous l'avons signifié précédemment, la notion de menace contre la paix comporte une dimension préventive et celle-ci est présente, aussi bien dans les dispositions du Chapitre VI, relatif au règlement pacifique des différends, que dans celles du Chapitre VII, relatif au maintien de la paix et de la sécurité internationale. Aussi, a-t-il été essentiel de déterminer les critères nécessaires à la différenciation des deux fonctions préventives. Par conséquent, le caractère lacunaire de l'article 39 n'a laissé aucune autre alternative que celle de prendre en compte les dispositions 33 à 37 du Chapitre VI dans une telle investigation. Sur ce point, voir aussi, J. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 723 : « *The relationship of Chapter VI and VII indicates that, for a "threat" to exist, the situation must be of greater gravity [...]* ».

⁵⁵⁸ « La notion de menace contre la paix peut être élargie tant qu'elle ne se heurte pas à la notion de danger contenue dans le Chapitre VII ». Voir, M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39...*, *op. cit.*, p. 191.

⁵⁵⁹ Il s'agit d'un sous-comité de cinq membres créé par le Conseil de sécurité en 1946, afin de recueillir des documents et des témoignages sur le régime de Franco en Espagne et de faire un rapport à ce sujet. Dans celui-ci, le sous-comité a conclu que le régime espagnol ne constituait pas une menace « actuelle » à la paix, au sens de l'article 39 du Chapitre VII, mais qu'il constituait une menace « potentielle » pour la paix, au sens de l'article 34 du Chapitre VI ; et que même si la situation était de

puis le Conseil de sécurité lui-même par la suite⁵⁶⁰, ont identifié la *gravité* et *l'actualité* d'une menace, les deux prises ensemble⁵⁶¹, comme étant le seuil critique d'une menace contre la paix relevant de l'article 39. Par conséquent, au regard de son seuil d'invocation, une menace contre la paix peut ainsi être définie comme étant le risque immédiat et réel d'explosion d'un conflit armé interne ou international⁵⁶². Dès lors, il est intéressant de voir dans quelle mesure des questions d'ordre économique peuvent atteindre ce seuil, et ainsi déclencher l'exercice par le Conseil de sécurité de ses pouvoirs au titre de sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

II. - La gravité d'une menace économique à la paix susceptible d'être appréhendée au titre de l'article 39 de la Charte. Il y a menace grave à la paix lorsqu'une situation interne ou internationale est de nature « explosive »⁵⁶³, ou a atteint « a certain level of ferocity »⁵⁶⁴ tel que sa seule existence met en péril la paix

portée internationale et en aucun cas une préoccupation strictement nationale de l'Espagne, celle-ci n'avait pas encore atteint le seuil d'une menace, au sens de l'article 39. Voir, Nations unies. Doc. S/75 et S/76 du 31 mai 1946. Pour un aperçu historique de l'activité du Conseil de sécurité sur ces questions, voir, K. Ahmed : « The Domestic Jurisdiction Clause in the United Nations Charter : A Historical View », *Singapore Year Book of International Law*, vol. 10 2006, pp. 189-190.

⁵⁶⁰ Cette pratique du Conseil de sécurité a émergé à partir des années 60, lorsque l'Assemblée générale voulait obtenir de lui qu'il adopte des mesures coercitives contre certains Etats. A chaque fois, le Conseil a exigé, pour qu'une situation soit susceptible d'être qualifiée dans les termes de l'article 39, qu'elle constitue une menace à la fois « grave » et « actuelle » à la paix internationale, « faute de quoi le choix des formules utilisées, éclairées par les débats, montrait qu'il refusait d'adopter des résolutions dans le cadre du Chapitre VII ». Voir, G. Cohen Jonathan, « Article 39 », *op. cit.*, p. 656. Des exemples sur cette époque sont nombreux, on pourrait citer entre autres, les requalifications de situation dans les projets de résolutions relatives à la politique coloniale du Portugal en Angola et au Mozambique, ou encore, les résolutions concernant la situation en Afrique du sud et en Rhodésie. Pour une étude plus approfondie sur ces questions, voir, *ibid.*, pp. 654-658.

⁵⁶¹ Se référer aux développements précédents liés à la pratique historique du Conseil de sécurité en matière de détermination des critères de son action au titre de l'article 39 de la Charte.

⁵⁶² Définition, en partie, empruntée à monsieur M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39...*, *op. cit.*, p. 190

⁵⁶³ G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire... », *op. cit.*, p. 571.

⁵⁶⁴ T. Franck: «The Security Council and "Threats to the Peace"... », *op. cit.*, p. 103.

et la sécurité internationales⁵⁶⁵. Dans certaines résolutions récentes, le Conseil de sécurité a procédé à une sorte de gradation dans le niveau de gravité de la menace portant atteinte à la paix, à la suite de faits, évènements ou incidents ultérieurs⁵⁶⁶. Hormis le cas où, via une telle gradation, le Conseil de sécurité érige un autre motif, distinct du motif de constatation initiale, au rang de menace contre la paix, une telle pratique a davantage une portée politique.

Il est vrai que des situations économiques *diffuses* et de *basse intensité*, telles que les déséquilibres économiques, les inégalités économiques et sociales entre des États ou des individus, l'absence d'opportunité économique ou encore le non-respect des accords économiques et commerciaux ne peuvent constituer des menaces contre la paix au titre de l'article 39 de la Charte. Tout comme des problèmes économiques de nature structurelle et chronique, tels que la pauvreté, le sous-développement⁵⁶⁷, ou encore les déficits budgétaires dans certains États. En effet, « la constatation d'une menace contre la paix nécessite l'existence de « données tangibles et objectives plus facilement vérifiables ou estimables que le degré de développement »⁵⁶⁸, par exemple, et « le stade de concrétisation (d'une telle menace) risque de constituer un exercice quasiment impossible tant les limites de la *gravité* de l'atteinte (à la paix) sont peu discernables »⁵⁶⁹.

⁵⁶⁵ Il doit également être noté qu'il n'est pas rare, aussi bien en doctrine que dans la pratique du Conseil de sécurité, de voir poindre une dimension *éthique* dans les motivations justifiant les qualifications du Conseil de sécurité au titre de l'article 39. Ceci étant hors du champ d'investigation de la présente étude, nous allons juste nous contenter de donner quelques exemples : à l'égard des situations en Rhodésie et en Afrique du sud, c'est le caractère « intolérable » du régime qualifié de colonial et de raciste que l'on veut condamner et sanctionner. Voir, P. Reuter & J. Combacau, *Institutions et relations internationales*, Paris, PUF, 1980, p. 396.

⁵⁶⁶ Ainsi, la résolution 841 (1993) fait-t-elle référence à « une menace aggravée », la résolution 1193 (1998) à « une menace sérieuse et croissante », la résolution 1297 à « une menace plus grande », la résolution 1298 à « une menace croissante, ou encore, la résolution 1377 (2001) à « une menace plus sérieuse ». Pour une étude sur la notion d'aggravation de la menace contre la paix, voir, K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace... », *op. cit.*, p. 20.

⁵⁶⁷ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction... », *op. cit.*, p.1027.

⁵⁶⁸ J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace... », *op. cit.*, pp. 4-57.

⁵⁶⁹ *Ibid.*, p. 13.

Cependant, des préoccupations d'ordre économique peuvent également revêtir d'autres aspects ; et certaines d'entre elles, par l'acuité avec laquelle elles s'expriment ou par leur nature illicite, peuvent atteindre le degré de concrétisation et d'objectivité nécessaire pour être appréhendées par le Conseil au titre de l'article 39⁵⁷⁰. Ainsi, des situations de détresse économique aiguë, qui entraîneraient violence, trouble, perte totale ou partielle de contrôle étatique sur un territoire, voire conflit armé ; ou simplement celles qui saperaient la confiance du peuple dans les institutions étatiques fondamentales, pourraient constituer une telle menace⁵⁷¹. Cela peut être le cas, par exemple lors d'une crise monétaire ou bancaire aiguë, d'une dégradation importante de la situation économique d'un État, ou simplement de la corruption et des scandales financiers dans certains États fragiles ; en somme, de toute situation économique insolite, de grandes ampleurs, entraînant des souffrances humaines. Peuvent aussi être rangés dans cette catégorie, les chocs pétroliers ou hausses vertigineuses des prix de matières premières⁵⁷². Par ailleurs, la seule acuité d'une situation économique, pourtant *ordinaire*, pourrait permettre l'appréhension de cette dernière dans la catégorie des menaces économiques à la paix de l'article 39. Ce serait le cas, par exemple, d'une crise aiguë de la dette souveraine⁵⁷³ et son corollaire de faillites de grandes ampleurs dans certains États⁵⁷⁴.

⁵⁷⁰*Ibidem*: « [the] economic causes of conflict are no different from other causes of conflict if they reach the article 39 threshold ».

⁵⁷¹ *Ibidem*.

⁵⁷² Ceci n'est pas une simple vue de l'esprit. Cette question a par exemple déjà été évoquée au sein de l'OTAN. En effet, en juin 2008, le Secrétaire général de l'OTAN, de l'époque, met en garde contre la pénurie imminente des énergies fossiles, la hausse des prix de l'énergie et la lutte pour les ressources énergétiques, produisant un nouvel horizon stratégique que l'OTAN doit préparer. Voir, Bruno Waterfield: « Climate Change and Energy Crisis Threaten Global Security, NATO Secretary General Warns », Telegraph Online (UK) 3 June 2008 < <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/2070551/Climate-change-and-energy-crisis-threatenglobal-security,-Nato-secretary-general-warns.html>>.

⁵⁷³ Sur ce point, voir, M. Goldmann, « Sovereign Debt Crises as Threat to Peace... », *op. cit.*, pp. 153-175.

⁵⁷⁴ D. F. Vagts, « Sovereign Bankruptcy: In Re Germany (1953), In Re Iraq (2004) », *American Journal of International Law*, vol. 98, 2004, p. 306: « [one] doubts whether the Council would regard it as appropriate to use its powers in an ordinary state bankruptcy that did not pose a threat to the peace »,

Enfin, des activités économiques et financières illicites, telles que l'exploitation illégale de ressources naturelles, le commerce illégal des armes, le trafic de drogues, voire le blanchiment d'argent, peuvent également constituer des menaces économiques à la paix. L'acuité ou la gravité de telles activités, les attirant devant le Conseil de sécurité au titre de sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationale, repose sur leur rôle dans l'alimentation des conflits ou le financement du terrorisme.

Si certaines seulement des situations économiques répertoriées ci-dessus sont déjà considérées comme des menaces contre la paix par le Conseil de sécurité, comme nous allons le voir plus loin, rien n'exclut que les autres le soient aussi dans un avenir proche. Comme le souligne, Madame le Professeur Kristen E. Boon, « *These are the threats of the future* »⁵⁷⁵, parce que « *The SC's evolving role as legal-political and economic peacekeeper is visible and significant, as economic conditions are linked to international peace and security, and the SC, as organ of the UN with executive functions, will sooner or later become involved in these processes* »⁵⁷⁶. Encore faut-il qu'un dernier critère soit rempli, celui relatif à l'actualité ou à la réalité de la menace.

III. - Actualité et réalité d'une menace économique à la paix susceptible d'être appréhendée par le Conseil de sécurité au titre de l'article 39, ou l'apport du critère de « certitude du danger » dans la constatation d'une menace économique à la paix. Il y a menace actuelle et réelle lorsque le Conseil de sécurité estime être en présence d'un danger *immédiat* ou *imminent*⁵⁷⁷, d'une part, et *certain* d'atteinte à la paix et à

surtout il précise «but Iraq continues to qualify as a problem for peacekeeping », laissant donc clairement entendre que les restructurations de dettes souveraines iraqiennes qui y sont faites le sont pour faire face à une menace contre la paix.

⁵⁷⁵ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction... », *op. cit.*, p.1029.

⁵⁷⁶ C. Daase, « Liberia's Governance and Economic Management Assistance Programme — A New Model of Shared Sovereignty? », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 71, 2011, p. 517.

⁵⁷⁷ En effet, selon le dictionnaire Larousse, est immédiat ce qui suit ou précède directement quelque chose ; et est imminent ce qui est sur le point de se produire. Voir, *Dictionnaire Larousse de poche 2015*, Larousse, (broché en juin 2014), p. 409.

la sécurité internationales, d'autre part. Ces deux aspects, *imminence* et *certitude* dans la survenance d'un danger⁵⁷⁸, peuvent aisément être déduits d'une analyse *a contrario* des dispositions du Chapitre VI relatif au Règlement pacifique des différends. En effet, le mot « prolongation » utilisé dans les articles 33, paragraphe 1⁵⁷⁹, 34⁵⁸⁰, 37, paragraphe 2⁵⁸¹, et sous-entendu dans les articles 35 et 36, voire 37⁵⁸², renvoie logiquement à une menace latente, lointaine, dont il est acquis aujourd'hui qu'elle ne devrait pas être invoquée au titre de l'article 39⁵⁸³, qui, à son tour, ne s'intéresse qu'aux menaces immédiates ou imminentes ; aux menaces actuelles donc⁵⁸⁴. Par ailleurs, l'adjectif « susceptible » utilisé dans les articles 1,

⁵⁷⁸ Le danger dont il est question ici est bien entendu celui d'une guerre ou d'un conflit armé. Voir, R. Gordon, « United Nations Interventions in Internal Conflicts: Iraq, Somalia, and Beyond », *op. cit.*, (note 275) p. 568.

⁵⁷⁹ Art. 33 para. 1 : « Les parties à tout différend dont la *prolongation* est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales [...] ».

⁵⁸⁰ Art. 34 : « Le Conseil de sécurité peut enquêter [...] afin de déterminer si la *prolongation* de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales (L'italique est de nous) ».

⁵⁸¹ Art. 37 para. 2 : « Si le Conseil de sécurité estime que la *prolongation* du différend semble [...] ».

⁵⁸² En effet, ces dispositions renvoient aux différends et situations de la nature visée, tantôt à l'article 34 (c'est le cas de l'article 35) ; tantôt à l'article 33 (c'est le cas de l'article 36 § 1 et 37 § 1)

⁵⁸³ K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace... », *op. cit.*, p. 28: « *The time factor seems to render questionable the qualification of a threat in cases where because of the relatively important lapse of time since the occurrence of an event it is hardly likely to actually constitute a threat, for example in the case of Lockerbie* ».

⁵⁸⁴ Dans la majorité des études doctrinales récentes (l'ensemble des études traitant de la dimension théorique des pouvoirs du Conseil de sécurité référencées dans la partie bibliographie de cette étude), la notion d'actualité de la menace renvoie uniquement à sa dimension « immédiate » ou « imminente », alors que si on prend le mot dans son sens littéral (Pour le Dictionnaire Larousse de poche, *op. cit.*, p. 10, est actuel, ce qui existe dans le moment présent), on voit bien que l'aspect lié à la « certitude » n'y est pourtant pas absent.

paragraphe 1⁵⁸⁵ et 33, paragraphe 1⁵⁸⁶ ; ainsi que l'emploi du verbe « sembler »⁵⁸⁷ dans les articles 34⁵⁸⁸, 37, paragraphe 2⁵⁸⁹, et sous-entendu dans les articles 35 et 36, voire 37, renvoient, en revanche, à l'incertitude quant à la survenance d'un tel danger ; à sa dimension potentielle donc⁵⁹⁰ ; et par conséquent, laissent à l'article 39 le soin de s'occuper des dangers dont la survenance ne fait l'objet d'aucun doute dans l'esprit du Conseil de sécurité⁵⁹¹ ; de s'occuper des menaces réelles donc⁵⁹².

Aussi, l'actualité d'une menace ne suffit-elle pas pour que celle-ci relève du Chapitre VII, encore faut-il qu'elle soit certaine ou réelle. Ceci est plus palpable à travers l'analyse minutieuse des termes de l'article 37, paragraphe 2, qui dispose que : « Si le Conseil de sécurité estime que la prolongation du différend

⁵⁸⁵ Charte des Nations unies, art. 1 para. 1 : « [...] par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, *susceptibles* de mener à une rupture de la paix ».

⁵⁸⁶ Art. 33 para. 1 : « Les parties à tout différend dont la prolongation est *susceptible* de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales [...] (L'italique est de nous) ».

⁵⁸⁷ En effet, selon le Dictionnaire Larousse de poche, *op. cit.*, p. 744, le verbe sembler signifie, « avoir l'apparence, avoir l'air » ; ce qui induit la notion de doute, d'incertitude quant à la réalité de ce dont il est question.

⁵⁸⁸ Charte des Nations unies, art. 34 : « Le Conseil de sécurité peut enquêter...afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation *semble* devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

⁵⁸⁹ Charte des Nations unies, art. 37, para. 2 : « Si le Conseil de sécurité estime que la prolongation du différend *semble* [...] ».

⁵⁹⁰ Selon le Dictionnaire Larousse de poche, *op. cit.*, p. 633, est potentiel, ce qui est virtuel, c'est-à-dire, ce qui se réaliserait dans l'avenir si telle ou telle condition était remplie.

⁵⁹¹ En effet, n'oublions pas qu'une menace est d'abord un état d'esprit, et le seul état d'esprit qui compte est celui du Conseil de sécurité.

⁵⁹² La notion de réalité de la menace nous semble celle qui rend le plus compte de l'idée de certitude du danger prescrite à l'article 39. Le professeur Jean Combacau (*in : Le pouvoir de sanction de l'ONU...*, *op. cit.*, p. 103) effleure la question lorsqu'il pense la distinction entre « menace réalisée » et « menace virtuelle ». Selon lui, tout dépend de l'objet de la menace : si celui-ci est « (...) éventuel, raisonnablement prévisible en fonction des événements actuels », alors, « la menace est éventuelle ou future, suivant le degré de *certitude* de cette éventualité (l'italique est de nous) ». D'ailleurs, la pérennisation de l'expression française de « menace actuelle » ne vient-elle pas d'une traduction erronée de l'expression anglaise « actual threat », qui elle renvoie plutôt à « menace réelle » ? Par ailleurs, certaines résolutions du Conseil de sécurité évoquent aussi expressément cette notion de menace réelle.

semble, en fait, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationale, il décide s'il doit agir en application de l'article 36 ou recommander tels termes de règlement qu'il juge appropriés ». La lettre de cet article nous révèle bien que nous sommes face à une menace actuelle, comme le soutiennent, à juste titre, certains auteurs⁵⁹³. Mais c'est parce que ces derniers ne relèvent pas le critère lié à la certitude de la menace, pourtant également présent dans cet article via le verbe « sembler », qu'ils aboutissent à des conclusions erronées⁵⁹⁴. En réalité, c'est parce que la menace de l'article 37, paragraphe 2, bien qu'actuel, n'est pas certaine dans l'esprit du Conseil de sécurité, qu'elle relève du régime du chapitre VI et non du chapitre VII⁵⁹⁵. La certitude de la menace est, en effet, un critère aussi important que l'est la gravité ou l'imminence d'un danger ; et à travers ce critère, on voit bien la démarcation théorique entre la menace du chapitre VI et celle du chapitre VII, contrairement à

⁵⁹³ J. Combacau (l'auteur: *Le pouvoir de sanction de l'ONU...*, *op. cit.*, p. 103), qui pour l'essentiel font reposer leurs analyses sur la présence de la locution « en fait », enchâssée entre les propositions de l'article 37, paragraphe 2. On ne peut pas soutenir que « No technical qualification can be supposed to be implied in this » (M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations unies par le Conseil de sécurité : le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations unies*, *op. cit.* p. 162. Ce serait contraire à la règle de « l'effet utile » en matière d'interprétation des traités. A titre d'illustration, voir, CIJ, aff. *Détroit de Corfou*, *Rec.*, 1949, p. 24 : « Il serait en effet contraire aux règles d'interprétation généralement reconnues de considérer qu'une disposition de ce genre, insérée dans un compris, soit une disposition sans portée et sans effet ». Pour une étude approfondie sur la règle de « l'effet utile », voir, A. Pellet et al., *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 2009, pp. 288-289.

⁵⁹⁴ Pour Salomon (l'auteur, *Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 68-70), par exemple, les hypothèses référencées à l'article 37 §2 ne se distinguent guère de celles prévues à l'article 39 ; ce qui entraîne une superposition entre chapitre VI et chapitre VII.

⁵⁹⁵ Le Conseil de sécurité est d'ailleurs arrivé à constater une menace contre la paix dans la prolongation d'une situation. Sur ce point, voir, K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace... », *op. cit.*, p. 20 : « Sometimes it is only the continuation of a situation that constitutes a threat ; on other occasions it is both the continuation and the aggravation of a situation which leads to such an outcome ». pour une illustration du premier cas de figure, voir, Doc. N.U. S/RES/712, 19 septembre 1991 : « (le Conseil) *Constatant avec inquiétude* que la poursuite de cette situation crée une menace contre la paix et la sécurité internationales, » ; Pour le deuxième cas de figure, voir, Doc. N.U. : S/RES/721, 27 novembre 1991 : « (le Conseil) *Constatant* que la poursuite et l'aggravation de cette situation constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales, ».

certaines affirmations rencontrées en doctrine⁵⁹⁶ ; affirmations qui reposent en réalité sur une pratique aujourd'hui désuète du Conseil de sécurité⁵⁹⁷.

À l'heure où le Conseil de sécurité a élargi les origines des menaces contre la paix, ne se limitant plus aux origines d'ordre militaire, la certitude dans la survenance du danger susceptible de porter atteinte à la paix est appelée à jouer un rôle capital, notamment dans l'opération de constatation à laquelle il doit se livrer avant d'agir au titre du Chapitre VI⁵⁹⁸.

Cela dit, toute préoccupation ou menace économique n'atteint pas nécessairement le seuil de l'article 39. S'il en était ainsi, il y aurait manifestement des abus. La détresse économique pourrait devenir une excuse pour justifier une intervention motivée par d'autres facteurs⁵⁹⁹. Ceci est plus palpable dans le domaine des crises des dettes souveraines : si le Conseil de sécurité était appelé à faire un

⁵⁹⁶ J. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 610 : « *An abstract distinction between the threat to the peace and the mere endangering of peace does not appear possible* » ; Pour de références plus approfondies, voir, M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39...*, *op. cit.*, (notes 1029 et 1030) pp. 190-191.

⁵⁹⁷ En effet, c'est sous la période de la Guerre froide, pour des raisons plus politiques que juridiques (P. H. Kooijmans, « The Enlargement of the Concept « Threat to Peace » », in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Colloque : Académie de Droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publisher, 1992, p. 112*) que le Conseil de sécurité a, en ce qui concerne la menace contre la paix, utilisé des formulations à mi-chemin entre celles du chapitre VI et celles du chapitre VII (pour les précédents pertinents, voir, J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace... », *op. cit.*, pp. 27-34). Mais depuis le début des années 90, le Conseil a pris l'habitude d'énoncer expressément, tantôt nommément l'article 39, tantôt le chapitre VII en entier, dans ses résolutions coercitives, au point où cette pratique antérieure est aujourd'hui dépassée (voir l'intervention du professeur Paul Tavernier lors du débat relatif au colloque de La Haye, R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, op. cit.*, pp. 109-110), permettant ainsi à la lettre de la Charte des Nations unies de retrouver, en la matière, toute sa signification théorique. Ceci est d'autant plus important aujourd'hui, compte tenu de « *[the] genuine difference in measures that can be taken under these chapters* ». Voir, R. Gordon, « United Nations Interventions in Internal Conflicts [...] », *op. cit.*, p. 569.

⁵⁹⁸ Il est d'ores et déjà intéressant de voir dans quelles conditions une menace économique à la paix, celle qui nous préoccupe dans cette étude, atteint le degré de certitude nécessaire pour être saisie au titre de l'article 39.

⁵⁹⁹ Pour une analyse similaire dans le domaine des menaces environnementales à la paix, voir, S. V. Scott, « Climate Change and Peak Oil as Threats... », *op. cit.*, p. 507

usage systématique de ses pouvoirs découlant du chapitre VII, un « aléa moral » pourrait en résulter ; les États pourraient devenir négligents quant à leur niveau d'endettement, comptant sur le Conseil de sécurité pour que ce dernier gèle les actions de certains de leurs créanciers, ou les débarrasse de certaines de leurs dettes⁶⁰⁰. Des indicateurs objectifs et palpables sont donc nécessaires pour protéger les uns et les autres d'une intervention arbitraire du Conseil de sécurité.

Aussi, pour ne pas se retrouver dans ce genre de situation, face à une menace (d'origine) économique grave et imminente, le Conseil de sécurité doit-il s'assurer que celle-ci est également certaine, inéluctable, et agir préventivement afin d'éviter qu'elle ne produise les effets redoutés. Pour y arriver, sans préjuger ici des voies de raisonnement que sont celles du Conseil⁶⁰¹, celui-ci devrait au moins tenir compte du contexte dans lequel se produisent les événements économiques considérés. Ainsi, peut-il, par exemple, prendre en compte la fragilité de certains États lors de son processus de constatation. Fragilité économique tout d'abord : celle-ci serait basée sur le niveau de développement des États affectés. En effet, des études empiriques ont montré que des pays en développement étaient plus susceptibles de sombrer dans des guerres civiles que des pays développés ; au critère « développement », on pourrait ajouter la présence ou non de ressources naturelles. En effet, la concurrence pour les ressources naturelles rares est un « threat multiplier » qui, dans des

⁶⁰⁰ M. Goldman, « Sovereign Debt Crises as Threat to Peace... », *op. cit.*, p. 172. Cela n'est pas sans entraîner de lourdes conséquences financières. Conséquences financières pour l'État en cause d'abord : tout gèle de procédure judiciaire imposé par le Conseil de sécurité pour couper l'État concerné de l'accès aux marchés internationaux de capitaux. *Ibid.*, p. 173. Conséquences financières pour les tiers également : les opérations de restructurations de ladite dette souveraine pourraient amener les créanciers internationaux, publics ou privés, à renoncer à tout ou partie de leurs créances. Sur ce point, voir, D. F. Vagts, « Sovereign Bankruptcy: In Re Germany (1953), In Re Iraq (2004) », *op. cit.*, pp. 302-306.

⁶⁰¹ En effet, il faut garder à l'esprit que le Conseil de sécurité fait ses constatations sur la base de diverses considérations, « *which include factual findings, interpretations of Charter provisions, and the weighing of political considerations* ». Voir, R. Gordon, « United Nations Interventions in Internal Conflicts: Iraq, Somalia, and Beyond », *op. cit.*, p. 564.

économies déjà fragiles, ne fera qu'exacerber la pauvreté, le flux de réfugiés, les pénuries alimentaires, et ainsi créer la possibilité d'un conflit armé⁶⁰².

Fragilité sociopolitique ensuite : par exemple, des prédispositions pour des tensions ethniques, raciales, religieuses et autres, au sein d'un État ou d'une région, seraient des indicateurs nécessaires pour déclencher une opération au titre du chapitre VII, si à cela s'ajoutait une situation économique désastreuse⁶⁰³. De même, le Conseil de sécurité pourrait, et même devrait prendre en compte les antécédents conflictuels d'un État ou d'une région. Là aussi, des études empiriques ont montré que des États dans lesquels il y a eu conflit armé rechutent dans le conflit dans les cinq années qui suivent⁶⁰⁴.

La détérioration de la situation économique dans un tel environnement est un élément essentiel pour la prévention de la recrudescence du conflit⁶⁰⁵. Enfin, des activités économiques et financières illicites, qui d'ordinaire ne relèvent pas de la compétence du Conseil de sécurité, mais qui prennent place et participent à la

⁶⁰² K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council... », *op. cit.*, (note 71) p. 1009.

⁶⁰³ En effet, bien que des divisions sociales ou revendications politiques jouent un rôle important dans les conflits armés, des études menées par des économistes au sein de la Banque mondiale ont montré que le déclenchement et la pérennisation des conflits armés ont un lien fort avec la conjoncture économique. Ces études ont en effet démontré que l'absence de droit démocratique ou la division ethno-linguistique au sein d'un Etat n'avait aucun effet significatif sur la probabilité d'une guerre civile, contrairement au revenu par habitant ainsi qu'à l'opportunité économique. Voir, P. Collier et *al.*, *World Bank: Greed and Grievance in Civil War*, vol. 3, 2001, disponible à l'adresse suivante: http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/greedgrievance_23oct.pdf.

⁶⁰⁴ C. Daase, « The Redistribution of Resources in Internationalized Intra-State Peace Processes by Comprehensive Peace Agreements and Security Council Resolutions », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 3, n°1, 2011, pp. 25.

⁶⁰⁵ En effet, la fin d'un conflit ne signifie pas que le danger de récurrence des hostilités a été supprimé, justifiant ainsi logiquement une intervention du Conseil de sécurité au titre du chapitre VII. Sur ce point, voir, J. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 723. En réalité, le terme même de « transition post conflit » est quelque peu inapproprié. Les conflits se terminent rarement parfaitement. Dans la majorité des cas, le conflit peut se poursuivre pendant la période de transition ; néanmoins, il s'agit là de combats mineurs, différents des combats majeurs caractéristiques de la période intensive de conflit. Voir, W. Maley, « Democratic Governance and Post-Conflict Transitions », *Chinese Journal of International Law*, vol. 6, 2006, p. 683.

perpétuation d'un conflit, apportent, par leur seule présence dans ce contexte, la certitude sur leur dangerosité pour la paix et la sécurité internationales.

En somme, de ces illustrations précédentes on peut déduire que le contexte dans lequel se déroule un évènement économique déplorable peut apporter au Conseil de sécurité le degré de certitude nécessaire pour appréhender ladite situation au titre de l'article 39. Cependant, une tout autre question est de savoir si cet article peut également être invoqué dans une situation n'ayant aucun lien avec une situation de conflit armé. Une telle analyse ne peut être menée qu'en ayant pour base de raisonnement la dimension positive de la notion de paix contenue dans la Charte des Nations unies.

B. La dimension positive de la notion de paix permet d'appréhender des préoccupations économiques comme des menaces contre la paix de l'article 39

Comme nous l'avons déjà signalé, il est communément admis qu'à l'origine, en 1945, lors de l'élaboration de la Charte des Nations unies, ses Pères fondateurs avaient à l'esprit une conception essentiellement négative ou restrictive de la notion de paix, à savoir, le « silence des armes » ou plus exactement l'absence de conflits armés. Cela dit, en réalité, comme nous allons le démontrer ci-dessous, rien dans cette Charte ne s'oppose à une interprétation positive de cette même notion, ni à l'appréhension de cette dernière par le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII (1) ; encore faut-il déterminer les circonstances rendant licite une telle intervention (3).

Par paix positive, large ou structurelle, l'on entend généralement « l'établissement de conditions propices au développement politique, économique et

social des États »⁶⁰⁶ ; ainsi définie, on comprend aisément que les questions économiques soient appelées à jouer un rôle fondamental dans sa réalisation ; aussi, le véritable enjeu, à ce stade de notre raisonnement, est surtout de déterminer dans quelle mesure cette dimension élargie, positive ou structurelle de la paix peut être considérée comme une base légale de l'attrait des préoccupations d'ordre économique dans la sphère des menaces contre la paix de l'article 39.

1) La dimension positive ou structurelle de la paix inclus des facteurs économiques

I. - La dimension positive de la paix irradie l'ensemble de la Charte des Nations unies. En effet, comme l'a magistralement démontré le professeur Pierre-Marie Dupuy, à travers un raisonnement désormais classique⁶⁰⁷, à côté d'une dimension *sécuritaire* de la paix, visant notamment le « silence des armes », présente à l'article 1, paragraphe 1 de la Charte des Nations unies, on peut identifier une seconde, de nature structurelle cette fois, visant la pacification du monde par l'éradication des facteurs belligères d'ordre politique, économique et social, d'aucuns ajouteraient aussi « environnemental »⁶⁰⁸, prescrite par les paragraphes 2 et 3 du même article, traitant justement du renforcement de la paix universelle à travers le développement des relations amicales et de la coopération entre nations ; ainsi que l'article 55 qui indique que le maintien de la paix et de la sécurité internationales exige, non seulement l'interdiction de la force, mais aussi la

⁶⁰⁶ P. D'Argent et al, « Article 39 », *op. cit.*, p. 1146. Voir aussi, J. Rawls : *A Theory of Justice* (1971), section 15, tel que cité par M. Goldmann, « Sovereign Debt Crises as Threat to Peace... », *op. cit.*, p. 169 : « *basic civil rights and socio-economic conditions which enable a life in self-determination* »

⁶⁰⁷ P.-M. Dupuy, « Sécurité collective et organisation de la paix », *Revue générale de droit international public*, 1993, pp. 617-627 ; pour une bibliographie exhaustive de l'auteur sur la même question, voir, G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire... », *op. cit.*, bibliographie sous (note 116) p. 571.

⁶⁰⁸ E. De Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, Hart Publishing, 2004, pp. 134-144.

promotion active de la coopération internationale en matière économique et sociale en vue de créer « les conditions de stabilité et de bien-être qui sont nécessaires pour des relations amicales et pacifiques entre nations ». Par conséquent, ces articles (article 1, paragraphes 2 et 3 et article 55) pris ensemble offrent une définition positive de la paix qui induit nécessairement la prise en compte des préoccupations d'ordre économique ; définition positive que les organes des Nations unies ont, chacun, progressivement consacrée dès la fin de la Guerre froide.

II. – Prise en compte de la dimension positive de la paix par les instances onusiennes. Le point de départ de toute cette évolution est à identifier dans la déclaration présidentielle du Conseil de sécurité, réuni pour la première fois au niveau des Chefs d'États et de Gouvernements, du 31 janvier 1992 et relative à la *Responsabilité du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale*, dans laquelle ce dernier souligne que « la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerres et de conflits armés. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité internationales trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans le domaine économique, social, humanitaire ou écologique »⁶⁰⁹. En dépit des réticences qu'ont exprimées certains auteurs quant à la possibilité ou la volonté du Conseil de prendre en compte ces nouvelles formes de menace, les résolutions et déclarations présidentielles ultérieures du Conseil de sécurité, qu'elles soient d'ordre général ou qu'elles portent sur des cas spécifiques, démontrent que cette déclaration du Conseil de sécurité, bien que de nature essentiellement politique⁶¹⁰, n'était pas vouée à demeurer une lettre morte dans la pratique de ce dernier.

⁶⁰⁹ S/23500/3, du 31 janvier 1992.

⁶¹⁰ En effet, à ce propos, il faut se souvenir de l'intervention de Monsieur Francis Delon lors du Colloque de Rennes, selon laquelle, l'objectif de cette Déclaration présidentielle était d'ouvrir certaines perspectives, mais pas de légiférer. Voir, S.F.D.I. : *Colloque de Rennes, op. cit.*, p. 308. On peut également citer la déclaration du Secrétaire général lors de la rencontre au Sommet du Conseil de sécurité de 1992 : « Les guerres civiles ne sont plus civiles et le carnage qu'elles infligent ne laissera pas le monde rester indifférent. Le nationalisme étroit qui s'oppose ou ne tient pas compte des normes d'un ordre international stable et le micro-nationalisme qui résiste à l'intégration économique ou

Cette conception large, positive, sinon structurelle de la paix a également été retenue par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, tout d'abord, dans son *Agenda pour la paix*, lorsqu'il a notamment affirmé que les nouvelles menaces trouvent tout autant leur source dans des conflits internes et des problèmes économiques et sociaux, que dans les conflits interétatiques⁶¹¹ ; ainsi que dans plusieurs rapports ultérieurs⁶¹² qui, sur cette question, ont culminé avec son rapport de 2005, *dans une liberté plus grande*, dans lequel il a encore souligné que les menaces pesant sur la paix et la sécurité ne sont pas seulement la guerre et les conflits internationaux, mais aussi le terrorisme, les armes de destruction massive, la criminalité organisée et la violence civile ; et surtout précisé, qu'il « faut compter aussi avec la *pauvreté*, les épidémies mortelles et la dégradation de l'environnement, dont les conséquences peuvent être toutes aussi catastrophiques »⁶¹³. Un an plus tôt, il avait, par ailleurs, demandé à un groupe de personnalités de haut niveau d'évaluer les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. Le rapport rendu par ce groupe et présenté par le Secrétaire général a identifié six catégories de menaces : *les menaces d'ordre économique et social* (pauvreté, maladies infectieuses, dégradation de l'environnement, etc.), les conflits interétatiques, les conflits intraétatiques, les armes de destruction massive, le terrorisme et la criminalité transnationale organisée⁶¹⁴.

politique saine peuvent perturber une existence pacifique mondiale ». Voir, SG/SM/4691/Rev. 1, SC/5360/Rev. 1, 31 January 1992, tel que cité par T. M. Franck, «The Security Council and "Threats to the Peace"... », *op. cit.*, p. 106.

⁶¹¹ A/47/277- S/24111, 31 janvier 1992, *Agenda pour la paix - Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*.

⁶¹² On peut citer, parmi les plus significatifs, sans être exhaustif, les rapports suivants : *Agenda pour le développement*, 6 mai 1994, A/48935 ; Supplément à l'agenda pour la paix, 25 janvier 1995, A/50/60-S/1995/1 ; *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies [Rapport Brahimi]*, 21 août 2000, A/55/305-S/2000/809.

⁶¹³ A/59/2005, 24 mars 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* (l'italique est de nous), pp. 12-17, 25-27, 106, 140-142.

⁶¹⁴ A/59/625, 2 décembre 2004, *Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements*, p. 12.

Enfin, l'Assemblée générale n'est pas en reste. En effet, elle n'a pas hésité à adopter une approche positive de la notion de paix contenue dans l'article 1, paragraphe 2⁶¹⁵. Elle a notamment déterminé que l'absence de guerre est une composante d'une paix positive reconnue par elle⁶¹⁶, comme en témoignent les résultats du *Sommet mondial* de 2005, qui ont clairement établi l'existence d'un lien entre développement, paix et sécurité⁶¹⁷.

Cela dit, si la compétence du Conseil à l'égard des situations structurelles de la paix, telles que des questions d'ordre économique, semble bien être établie, il reste tout de même à délimiter les circonstances pouvant justifier une telle intervention. Si à ce propos, l'exercice de telles compétences dans le cadre de conflits armés ne soulève aucune difficulté juridique, on ne peut pas en dire autant des situations post-conflits ou dépourvues de tous liens avec une situation de conflits armés.

2) L'exercice par le Conseil de sécurité de ses compétences en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales dans un cadre post-conflituel ou dépourvu de tous liens avec une situation de conflit armé

Il faut sans doute relativiser, selon que l'on est dans un contexte post-conflituel ou dans un contexte dépourvu de tous liens avec une situation de conflit armé.

I. - L'invocation, dans un contexte post-conflituel, des pouvoirs du chapitre VII par le Conseil de sécurité, à propos des préoccupations d'ordre économique. Il y a une différence entre *simplement* mettre fin à la guerre et faire la

⁶¹⁵ R. Wolfrum, « Article 1 », in B. Simma (éd.), *The Charter of United Nations. Commentary*, vol. 1, 2nd éd., 2002, (note 9), p. 231.

⁶¹⁶ W. Nigel, *The United Nations system. Toward international justice*, Lynne Rienner Publisher Inc., 2002, p. 49.

⁶¹⁷ A/RES/60/1, 24, octobre 2005, *Document final du sommet mondial de 2005*, p. 72.

paix⁶¹⁸. De même que l'absence de guerre ne suffit pas à définir la paix⁶¹⁹. L'histoire a montré qu'une intervention purement militaire dans des situations de conflit n'apporte pas en général une paix viable à moyen et à long terme⁶²⁰ ; tout au plus peut-elle stabiliser une situation de sorte que les mesures nécessaires à l'instauration d'une paix durable puissent avoir l'opportunité de fonctionner⁶²¹. À ce propos, des études récentes ont montré que c'est parce que les causes sous-jacentes des conflits armés sont rarement traitées à l'issue de ces derniers que le risque d'éclatement de nouveaux conflits dans les mêmes zones reste très réel⁶²².

Pour sa part, le Conseil de sécurité ne cesse de souligner ces dernières années que le meilleur moyen de prévenir les conflits violents est de se pencher sur leurs causes profondes⁶²³, en mettant d'ailleurs de plus en plus l'accent sur les

⁶¹⁸ W. M. Reisman, « Stopping War and Making Peace: Reflections on the Ideology and Practice of Conflict Termination in Contemporary World Politics », *Tulane Journal of International and Comparative Law*, vol. 16, 1998, pp. 15-29.

⁶¹⁹ J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », *op. cit.*, p. 15.

⁶²⁰ Sur ce point, se référer à l'Annexe à la lettre datée du 2 février 2011 adressée au Secrétaire général par le représentant permanent du Brésil auprès de l'Organisation des Nations unies intitulée : *Relations d'interdépendance entre sécurité et développement*, S/2011/50.

⁶²¹ Sur ce point, voir, J. Linarelli, « Peace-building », *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 36, 1996, pp. 253-254.

⁶²² Voir les rapports du Secrétaire général des Nations unies sur : Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique, du 27 juillet 2012 (A/67/205) et du 13 avril 1998 (A/52/871-S/1998/318) ; Dans le même sens, J. Dobbins, *A comparative Evaluation of United Nations Peacekeeping*, RAND Corporation, 13 juin 2007, disponible sur le site : http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2007/RAND_CT284.pdf.

⁶²³ Sur ce point, voir les résolutions et déclarations présidentielles du Conseil de sécurité suivantes : Doc. S/PRST/2010/7, du 16 avril 2010 : *Consolidation de la paix après les conflits* : « Le Conseil souligne qu'il importe de régler pacifiquement les différends politiques dans les Etats sortants d'un conflit et d'aborder les sources de conflit violent en tant qu'éléments essentiels pour l'instauration d'une paix durable (les italiques sont de nous) » ; De même, S/RES/1327, du 13 novembre 2000 : *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies* : « le meilleur moyen de faire face aux conflits violents est de traiter les racines profondes de la guerre, y compris à travers la promotion du développement durable et des sociétés démocratiques fondées sur l'Etat de droit et des institutions civiques fortes, y compris l'adhésion à tous les droits sociaux, économiques, politiques et culturels ».

préoccupations d'ordre économique et social⁶²⁴ ; et, à la suite du Secrétaire général⁶²⁵, il ne cesse également de rappeler les liens étroits qui existent entre paix, sécurité et développement⁶²⁶ dont on peut penser que l'apogée a été atteint avec l'une de ses déclarations présidentielles de l'année 2011, dans laquelle il souligne que « sécurité et développement sont étroitement liés et interdépendants et sont des conditions essentielles d'une paix durable », et pour cela, il est « nécessaire

⁶²⁴ Sur ce point, voir les déclarations présidentielles du Conseil de sécurité suivantes : Doc. S/PRST/2010/7, du 16 avril 2010 : *Consolidation de la paix après les conflits* : « Le Conseil estime indispensable de rechercher la stabilité politique et la sécurité, parallèlement au développement socioéconomique, en vue de consolider la paix », et pour ce faire il met « un accent spécial sur la relance des activités économiques (les italiques sont de nous) » ; De même, S/PRST/2006/38, du 9 août 2006 : *Consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest* : « Le Conseil souligne la nécessité de donner aux institutions nationales les moyens de s'attaquer aux causes profondes des conflits comme facteur essentiel de la consolidation de la paix, en particulier dans les domaines de la *gouvernance politique et économique* ainsi que dans celui de l'état de droit et de la lutte contre l'impunité (les italiques sont de nous) » ; Voir aussi, S/PRST/2001/5, du 20 février 2001 : *Consolidation de la paix - Vers une approche globale* : « Le Conseil réaffirme que la recherche de la paix nécessite une approche globale, concertée et déterminée qui cherche à traiter les causes profondes des conflits, y compris leurs *dimensions économiques et sociales* (les italiques sont de nous) » ; Ainsi que, S/PRST/1998/29, du 24 septembre 1998 : « La recherche de la paix en Afrique nécessite une approche globale, concertée et résolue, portant sur *l'élimination de la pauvreté*, la promotion de la démocratie, *le développement durable* et le respect des droits de l'homme, ainsi que la prévention et le règlement des conflits, y compris le maintien de la paix et l'aide humanitaire (les italiques sont de nous) ». Enfin, le Conseil met aussi l'accent sur le rôle économique des populations démunies dans l'établissement d'une paix durable. Voir, S/PRST/2012/29, du 20 décembre 2012 : *La consolidation de la paix au lendemain de conflits* : « Le Conseil met l'accent sur la nécessité d'investir dans les *capacités économiques des femmes et des jeunes* en vue d'un relèvement durable au lendemain d'un conflit...(les italiques sont de nous) ».

⁶²⁵ Nations unies, Secrétaire général. Doc. Rapport : *Agenda pour la paix...*, *op. cit.*, p. 16,

⁶²⁶ Sur ce point, voir les Résolutions suivantes du Conseil de sécurité : S/RES/1645, du 20 décembre 2005 : *Consolidation de la paix après les conflits* : « Sachant que le *développement, la paix et la sécurité* et les droits de l'homme sont liés et se renforcent mutuellement (les italiques sont de nous) ». Pour une précision sur cette interrelation même dans le contexte de la prévention des conflits, voir, S/RES/2171, du 21 août 2014 : *Maintien de la paix et de la sécurité internationales – Prévention des conflits* : « [...] conscient que la paix, la sécurité et le développement se renforcent mutuellement, y compris dans le contexte de la prévention des conflits » ; de même, S/RES/1625, du 14 septembre 2005 : *Menaces contre la paix et la sécurité internationales* : « [...] constatant que la paix, la sécurité et le développement se renforcent mutuellement, notamment pour ce qui est de la prévention des conflits armés ».

d'appréhender tout conflit dans ses dimensions économiques, politiques et sociales »⁶²⁷.

Cela dit, si dès le milieu des années 90s, il a été admis que « the United Nations must develop the ability to address the roots causes of the ethnic strife, poverty, and anarchy »⁶²⁸, le rôle particulier du Conseil de sécurité, qui plus est sur la base du chapitre VII, à l'égard de telles situations, reste encore fortement débattu de nos jours. Si certains auteurs se sont simplement interrogés sur la légalité de telles interventions de la part du Conseil⁶²⁹, sans pour autant proposer une solution fondée en droit⁶³⁰; d'autres en revanche n'ont pas hésité à la remettre clairement en cause⁶³¹.

En réalité, il n'en est rien. L'intervention post-conflit du Conseil de sécurité, sur la base du chapitre VII, pour instaurer une paix durable, donc portant notamment sur des questions d'ordre économique, demeure bel et bien légale; et cette légalité repose, une fois de plus, sur les dispositions de la Charte des Nations unies elle-même. En effet, la détermination à éliminer les causes profondes des conflits armés

⁶²⁷ S/PRST/2011/4, du 11 février 2011 : *Maintien de la paix et de la sécurité internationale: interdépendance de la sécurité internationale*.

⁶²⁸ S. Gary and SR. Sharp, *United Nations Peace Operations : A Collection of Primary Documents and Readings Governing the Conduct of Multilateral Peace Operations* xiii (1995), tel que cité par J. Linarelli, « Paece-building », *op. cit.*, (note 4) p. 253.

⁶²⁹ P. Daillier, « Les opérations multinationales », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome 314, 2005, p. 254 : « Théoriquement, pourtant, la fin du conflit armé – ou au moins sa suspension durable, à la suite d'un cessez-le-feu durable accompagné d'un engagement de négocier une solution politique – devrait faire sortir la problématique du rétablissement de la paix des modes de gestion des menaces à la paix ». « Ce n'est pas toujours vérifié, loin de là ».

⁶³⁰ *Ibid.*, p. 249 : s'interrogeant sur l'aspect « purement procédural » du maintien des pouvoirs du chapitre VII, le professeur en conclut que « le Conseil de sécurité peut préférer maintenir la continuité de l'invocation de ses pouvoirs au titre du chapitre VII et de la persistance de la menace contre la paix, pour ne pas fournir un prétexte à une réouverture du débat sur le cadre juridique de l'opération, si la situation se dégrade à nouveau ».

⁶³¹ Sur ce point, F. L. Kirgis, « Security Council Governance of Postconflict Societies : A Plea for Good Faith and informed Decision Making », *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, p. 580: « [in] Agenda for Peace, former UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali deals with preventive measures and enforcement measures separately, and does not contemplate the use of Chapter VII for postconflict peacebuilding »; voir aussi, J. Linarelli, « Paece-building », *op. cit.*, p. 279: « Chapters VI and VII of the Charter provide awkward and difficult authority for United Nations peace-building ».

et à fixer les fondements d'une paix durable peut être trouvée tant dans le préambule de la Charte, au sein duquel les États membres des Nations unies ont déclaré leur ferme engagement, non seulement à maintenir la paix et la sécurité internationales, mais aussi à promouvoir le progrès social et de meilleurs standards de vie dans une liberté plus grande ; que dans les objectifs de l'organisation tels que formulé à l'article 1. En effet, il faut se souvenir que lors de la conférence de Dumbarton Oaks en 1944, les puissances invitantes ont articulé les fondements mêmes des Nations unies à la fois sur la prévention de l'agression et la suppression des causes politiques, économiques et sociales de la guerre à travers la collaboration étroite et continue de tous les peuples épris de paix⁶³².

Le traitement des causes profondes des conflits et la recherche de la paix durable par le Conseil peuvent également être justifiés à travers la notion de menace contre la paix prescrite à l'article 39. En effet, il n'est pas difficile de considérer qu'un État en faillite émergeant d'une guerre civile est en lui-même une menace contre la paix, « *because it is utterly incapable of sustaining itself* »⁶³³.

Mais le fondement le plus convaincant reste sans doute le mandat *séculaire* de l'organisation qui est de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, combiné à son pouvoir de prendre des mesures collectives effectives pour la prévention ou la suppression des menaces contre la paix⁶³⁴. En effet, il faut garder à l'esprit que l'objectif des pouvoirs du chapitre VII, leur but ultime, est de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales⁶³⁵. Par conséquent, l'action du Conseil sur la base de ce chapitre est principalement définie, guidée par cette double

⁶³² Department of Public Information: *United Nations, everyone's United Nations: A Handbook on the Work of the United Nations* 8 (10th éd., 1986), tel que cité par J. Linarelli, « Peace-building », *op. cit.*, (note 5) p. 253.

⁶³³ G. B. Helman & S. R. Ratner, « Saving Failed States », *Foreign Policy*, hiver 1992-1993, p. 3; aussi disponible sur, http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states.

⁶³⁴ Dans le même sens, S. K. Han, « Building a Peace that lasts: The United Nations and Post-Civil War Peace-Building », *New York University Journal of International Law and Politics*, 1994, pp. 884-885.

⁶³⁵ Dans le même sens, W. Web, « Security Council Powers and the Exigencies of Justice after War », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 12, 2008, p. 58.

finalité⁶³⁶ qui, de ce fait, s'avère au demeurant d'une importance capitale pour l'interprétation desdits pouvoirs⁶³⁷. En fait, c'est à dessein que la Charte des Nations unies prescrit, à côté de la finalité de maintenir la paix et la sécurité internationales, celle également de la « rétablir », élargissant ainsi le champ d'action du Conseil de sécurité⁶³⁸. Identifier les causes profondes d'un conflit, ainsi que leurs conséquences, et chercher à y remédier obéissent nécessairement à une logique de rétablissement de la paix⁶³⁹, dès lors que le Conseil de sécurité, tirant les causes et conséquences d'un conflit, « prend autant les mesures correctrices que préventives qui lui paraissent s'imposer pour éviter [qu'] une situation comparable » ne se reproduise⁶⁴⁰. C'est donc la nécessité d'éviter la résurgence d'un conflit et, pour ce faire, l'établissement des fondements d'une paix durable afin de construire sur ces fondements quelque chose de plus qu'une simple absence de guerre⁶⁴¹, qui constitue la justification légale des mesures économiques ou autres adoptées par le Conseil de sécurité à l'issue d'un conflit.

Par ailleurs, il faut également garder à l'esprit que la notion de paix influence nécessairement la portée des pouvoirs du Conseil de sécurité⁶⁴². Par conséquent, dès lors que celle-ci ne se limite plus à l'absence de guerre, mais s'étend à des situations dites positives ou structurelles, telles que la conjoncture économique, les troubles sociaux ou les dégradations environnementales, pour ne citer que celles-là, il est donc logique de considérer, notamment sur la base de ce que le professeur Yves Daudet a

⁶³⁶ S. Sur, « La sécurité internationale et l'évolution de la sécurité collective », *op. cit.*, p. 51.

⁶³⁷ W. Web, « Security Council Powers and the Exigencies of Justice after War », *op. cit.*, p. 58.

⁶³⁸ S. Sur, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *op. cit.*, p. 40.

⁶³⁹ *Ibid.*, p. 37.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 40.

⁶⁴¹ A/55/305 - S/2000/809, du 21 août 2000, Rapport d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies (*Rapport Brahimi*), p. 13.

⁶⁴² W. Web, « Security Council Powers and the Exigencies of Justice after War », *op. cit.*, p. 58.

désigné comme étant un « principe d'adaptation constante »⁶⁴³, que les pouvoirs du Conseil de sécurité se développent en conséquence.

Aussi, à travers une lecture téléologique de la Charte des Nations unies, on est obligé de considérer qu'afin de permettre au Conseil de sécurité d'exercer son pouvoir dans un sens qui correspond à sa véritable raison d'être, à savoir (maintenir ou) rétablir la paix et la sécurité internationales, celui-ci doit être habilité à considérer les conditions préalables d'une paix et d'une sécurité durables, justifiant ainsi son action post-conflit à l'égard des situations d'ordre économique.

Cette dimension de l'activité du Conseil de sécurité, sinon des Nations unies, a officiellement été baptisée *consolidation de la paix* par le Secrétaire général qui l'a définie comme étant un ensemble d'actions « visant à identifier et soutenir les structures qui tendront à renforcer et solidifier la paix afin d'éviter une rechute dans le conflit »⁶⁴⁴. Son but ultime est en effet de placer une paix réalisée sur un fondement durable et d'empêcher la crise de se reproduire en traitant les problèmes humanitaires, culturels, politiques, sociaux ou économiques sous-jacents⁶⁴⁵.

La consolidation de la paix, comme on l'a souvent rappelé, se situe dans le prolongement des opérations plus *traditionnelles* de maintien de la paix et de la sécurité internationales, avec lesquelles elle forme un tout cohérent⁶⁴⁶. Encore récemment, le Conseil de sécurité n'a pas hésité à fermement rappeler l'attachement étroit qui existe entre les opérations de consolidation de la paix et sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales⁶⁴⁷ ;

⁶⁴³ Y. Daudet, « La restauration de l'Etat, nouvelle mission des Nations unies ? », in Y. Daudet, *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*, Rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Pedone, 1995, p. 22 : « 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 ».

⁶⁴⁴ Nations unies, Secrétaire général. Doc. Rapport : *Agenda pour le développement*, op. cit., p. 6

⁶⁴⁵ S. K. Han, « Building a Peace that lasts... », op. cit., p. 839.

⁶⁴⁶ Nations unies, Secrétaire général. Doc. Rapport : *Agenda pour la paix*, op. cit., p. 11, p. 33.

⁶⁴⁷ Sur ce point, voir les déclarations présidentielles suivantes : S/PRST/2005/20, du 26 mai 2005 : *Consolidation de la paix après les conflits* : « Le Conseil de sécurité réaffirme son attachement aux buts

encore moins son importance dans l'établissement d'une paix et d'un développement durable⁶⁴⁸, qui, au demeurant, constitue le but ultime de toutes les questions dont il est saisi⁶⁴⁹. Par ailleurs, il faut noter que l'une des conditions de base pour une paix durable est le bien-être socio-économique des populations. En effet, pour qu'une paix soit établie sur des bases solides, il faut nécessairement traiter les tensions socio-économiques fondamentales⁶⁵⁰, soit parce qu'elles ont été à la base du conflit antérieur ou parce qu'elles résultent de celui-ci. Dans certaines de ses déclarations présidentielles récentes portant sur les questions de Consolidation de la paix, le

et principes énoncés dans la Charte des Nations unies et rappelle que la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales lui incombe. Il considère que *l'action de consolidation de la paix entretient une étroite relation avec sa vocation première* (les italiques sont de nous) » ; S/PRST/2001/5, du 20 février 2001 : *Consolidation de la paix – vers une approche globale* : « Le Conseil considère que le rétablissement de la paix, le maintien de la paix et la consolidation de la paix sont souvent étroitement liés ».

⁶⁴⁸ Sur ce point, voir les déclarations présidentielles du Conseil de sécurité suivantes : S/PRST/2012/29, du 20 décembre 2012 : *La consolidation de la paix au lendemain de conflits* : « le Conseil réaffirme l'importance capitale que revêt la consolidation de la paix comme fondement d'une paix et d'un développement durables au lendemain de tout conflit (les italiques sont de nous) » ; S/PRST/2010/7, du 16 avril 2010 : *Consolidation de la paix après les conflits* : « (le Conseil) souligne l'importance cruciale que revêt la consolidation de la paix s'agissant de jeter les bases d'une paix et d'un développement durables au lendemain de tout conflit...souligne qu'il faut disposer de stratégies de consolidation de la paix efficaces pour assurer une paix et un développement durables (les italiques sont de nous) » ; S/PRST/2010/20, du 13 octobre 2010 : *Consolidation de la paix après les conflits*. Dans une moindre mesure, les résolutions suivantes : S/RES/2167 (2014), du 28 juillet 2014 : *Opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations unies* : « Soulignant que les activités de maintien de la paix des Nations unies doivent être menées de manières à favoriser la consolidation de la paix au sortir des conflits, à empêcher la reprise des conflits et à promouvoir le progrès vers une paix et un développement durables...(les italiques sont de nous) » ; S/RES/2086 (2013), 21 janvier 2013 : *Opérations de maintien de la paix des Nations unies* ; S/RES/1947 (2010), du 29 octobre 2010 : *Consolidation après les conflits* : « Réaffirmant l'importance de l'action de consolidation de la paix menée par l'Organisation des Nations unies et la nécessité de lui apporter un appui constant et des ressources suffisantes ».

⁶⁴⁹ Nations unies. Conseil de sécurité. Doc.: S/RES/2086 (2013), du 21 janvier 2013 : *Opérations de maintien de la paix des Nations unies* : « Réaffirmant que la Charte des Nations unies lui assigne la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et qu'il entend œuvrer à l'instauration d'une paix durable pour toutes les situations dont il est saisi (les italiques sont de nous) ».

⁶⁵⁰ Dans le même sens, voir, S. K. Han, « Building a Peace that lasts... », *op. cit.*, p. 876.

Conseil de sécurité ne manque pas en effet l'occasion de relever l'importance de la dimension économique et sociale dans le processus de reconstruction post-conflictuelle⁶⁵¹. Le tournant pour une telle approche est sans doute à identifier, non seulement dans l'une de ses déclarations présidentielles de 1998, dans laquelle il « souligne que la réhabilitation et la reconstruction économiques constituent souvent les tâches les plus importantes pour les sociétés sortant d'un conflit »⁶⁵² ; mais aussi, certainement dans un rapport des Nations unies de 1999, dans lequel il est « recommandé que les mandats devraient être conceptualisés de manière flexible et pourraient inclure des éléments de consolidation de la paix et de reconstruction urgente des économies déchirées par la guerre »⁶⁵³. À ce jour, les préoccupations d'ordre économique et social font partie intégrante du domaine prioritaire des opérations de consolidation mandatées par le Conseil de sécurité⁶⁵⁴.

Cela dit, établir la légalité de l'action du Conseil dans un cadre post-conflictuel ne suffit pas pour l'invoquer également dans un contexte dépourvu de tous liens avec une situation de conflit armé.

⁶⁵¹ S/PRST/2011/4, du 11 février 2011 : *Maintien de la paix et de la sécurité internationales : interdépendance de la sécurité et du développement* : « (le Conseil) souligne que la reconstruction, le relèvement économique et le renforcement des capacités sont des conditions essentielles du développement à long terme des pays au lendemain de conflits, et d'une paix durable » ; S/PRST/2011/2, 21 janvier 2011 : *Consolidation de la paix après un conflit : développement de l'infrastructure institutionnelle*. Dans celle-ci, le Conseil relève la « relance économique » comme l'un des « éléments essentiels à l'avènement d'une paix durable ».

⁶⁵² S/PRST/1998/38, du 29 décembre 1998 : *Maintien de la paix et de la sécurité et consolidation de la paix après les conflits*.

⁶⁵³ Voir, sur ce dernier point, M. Ndulo, « United Nations Peacekeeping operations and Security and Reconstruction », *Akron Law Review*, vol. 44, 2011, pp. 776-777.

⁶⁵⁴ Sur ce point, voir les déclarations présidentielles suivantes : S/PRST/2010/20, du 13 octobre 2010 : *Consolidation de la paix après les conflits* : « Le Conseil souligne qu'il est nécessaire d'assurer un appui rapide et prévisible aux domaines prioritaires de la consolidation de la paix, notamment...la lutte contre le commerce illicite des armes, la lutte contre le trafic des stupéfiants [...] la gestion des ressources naturelles, la lutte contre le chômage des jeunes et la relance de l'économie » ; S/PRST//2005/20, 26 mai 2005 : *Consolidation de la paix après les conflits* : « Le Conseil souligne qu'après les conflits les priorités devraient, selon le cas, porter sur les domaines suivants : [...] réforme d'ordre économique et social...relance économique ».

II. - *L'invocation des pouvoirs du chapitre VII par le Conseil de sécurité, à propos des préoccupations d'ordre économique, dans un contexte non conflictuel.* Il n'est pas évident d'admettre que le Conseil de sécurité puisse exercer ses pouvoirs du chapitre VII en dehors de toute situation conflictuelle. Cette position n'est pourtant pas inconnue en doctrine. En effet, certains auteurs, minoritaires cependant, tirant les conséquences de l'élargissement de la notion de paix, n'ont pas hésité à affirmer que le Conseil disposait d'un tel pouvoir. Certains d'entre eux ont par exemple soutenu qu'une dette excessive, pouvant réduire la capacité de l'État à fournir des services de base à sa population, tels que la santé et l'éducation, pouvait menacer la paix, prise dans son assertion positive⁶⁵⁵ ; car aujourd'hui le fondement même de l'État, tel que vu par ses citoyens, réside dans sa capacité à leur fournir certains services sociaux essentiels⁶⁵⁶. C'est en fait, comme le maintient d'autres auteurs, le caractère « déstabilisant » d'une situation qui justifie une intervention du Conseil au titre du chapitre VII⁶⁵⁷. À ce propos, ils précisent que « ce n'est plus tant de "paix" dont il peut être fondamentalement question au titre du chapitre VII, que de la préservation d'un certain "ordre social" celui de la "communauté internationale" » ; et que par ailleurs, l'élément déstabilisant qu'il faut considérer est celui relatif au « dysfonctionnement » de l'État, « susceptible de porter atteinte à l'ordre social international »⁶⁵⁸.

Cette argumentation, qui repose essentiellement sur l'élargissement de la notion de paix, est cependant rejetée par la majorité de la doctrine, parfois à tort pensons-nous. Par exemple, s'il est vrai que le Conseil de sécurité « *enjoys its far-reaching powers only for matters of peace and security* », et qu'il n'est pas « *set up to enforce all overarching values of the international community* »⁶⁵⁹, à sa décharge on pourrait dire que le Conseil n'en a pas la prétention, car il ne protège et n'est

⁶⁵⁵ M. Goldmann, « Sovereign Debt Crises as Threat to Peace... », *op. cit.*, p. 154.

⁶⁵⁶ *Ibid.*, p. 158.

⁶⁵⁷ P. D'Argent et *al.*, « Article 39 », *op. cit.*, p. 1164.

⁶⁵⁸ *Ibidem.*

⁶⁵⁹ J. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 725.

appelé à protéger que les valeurs qui sont couvertes par les notions de paix et de sécurité, dont il a la responsabilité principale⁶⁶⁰.

En réalité, une notion, même élargie, de paix ne peut diriger l'exercice des pouvoirs du chapitre VII que dans une situation de crise qui a le potentiel de déclencher une hostilité armée⁶⁶¹. En effet, comme le soulignent certains auteurs, « *[the] wording and the purpose of the Security Council powers prohibit refraining from the requirement of a link between a threat to peace and a danger of armed hostilities* »⁶⁶². Cette dernière approche semble être, au demeurant, celle que privilégie le Conseil de sécurité lui-même comme en témoigne sa résolution 2177, adoptée le 18 septembre 2014, dans laquelle, contrairement à sa résolution précédente sur la même question qui se contentait de dire que « la situation qui règne au Liberia continue de menacer la paix et la sécurité dans la région » sans expressément se focaliser sur le virus Ebola⁶⁶³, celle du 18 septembre juge que « l'ampleur extraordinaire de l'épidémie d'Ebola en Afrique constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales »⁶⁶⁴.

S'il est vrai que pour la première fois, le Conseil de sécurité considère expressément une crise de santé publique comme une menace contre la paix⁶⁶⁵, consacrant ainsi de plus en plus la portée élargie de la notion de paix dont il a la charge de protéger, celle-ci n'est néanmoins pas complètement détachée de préoccupations d'ordre sécuritaire, prises ici dans son sens restreint de

⁶⁶⁰ Charte des Nations unies, art. 24.

⁶⁶¹ Dans le même sens, voir, W. Web, « Security Council Powers... », *op. cit.*, p. 59.

⁶⁶² *Ibidem*.

⁶⁶³ S/RES/2116 (2014), du 15 septembre 2014 : *La situation au Libéria*.

⁶⁶⁴ S/RES/2177 (2014), du 18 septembre 2014 : *Paix et sécurité en Afrique*.

⁶⁶⁵ Dans une résolution antérieure, une crise de santé publique avait déjà fait l'objet de préoccupation du Conseil de sécurité. En effet, dans la résolution 1308 (2000), du 17 juillet 2000, le Conseil de sécurité s'était considéré « *profondément préoccupé* par l'ampleur de la pandémie du VIH/sida [...] *Soulignant* que la pandémie du VIH/sida, si elle n'est pas enrayée, peut mettre en danger la stabilité et la sécurité », mais sans pour autant constater, même de manière générale, que la situation constitue une menace contre la paix. Dans cette résolution, le Conseil s'est, en fait, juste contenté de rappeler sa responsabilité principale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

déclenchement d'hostilité armée, comme en témoigne un des considérants à la base de sa motivation : « Considérant que les acquis obtenus par les pays les plus touchés en matière de consolidation de la paix et de développement risquent d'être réduits à néant par l'épidémie d'Ebola et soulignant que cette épidémie compromet la stabilité des pays les plus touchés et que, si elle n'est pas jugulée, elle peut provoquer de nouveaux épisodes de troubles civils et de tensions sociales, une détérioration du climat politique et une aggravation de l'insécurité »⁶⁶⁶. Il ressort de ce passage que c'est la crainte d'une résurgence des violences qui amène le Conseil à considérer l'épidémie du virus Ebola comme une menace contre la paix, et non pas l'épidémie du virus Ebola prise isolément.

Les mêmes remarques pourront être faites, comme nous allons présentement le voir, en analysant la pratique du Conseil de sécurité en ce qui concerne les préoccupations d'ordre économique ayant justifié une intervention de ce dernier au titre de son chapitre VII.

⁶⁶⁶ S/RES/2177 (2014), du 18 septembre 2014 : *Paix et sécurité en Afrique*.

Section II: Rôle et place des préoccupations d'ordre économique dans les constatations de menace contre la paix effectuées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII

Traditionnellement, lorsque la doctrine est amenée à étudier la pratique du Conseil de sécurité afin de répertorier les champs d'intervention de ce dernier, celle-ci semble se focaliser *exclusivement* sur la recherche des faits et actes désignés comme menace contre la paix par celui-ci. Dans cette perspective, force est de constater que les différents auteurs ne sont pas toujours d'accord entre eux quant à l'inclusion ou l'exclusion d'une question donnée du champ des menaces contre la paix retenues par le Conseil de sécurité⁶⁶⁷.

Ce malaise réside, nous semble-t-il, dans l'évolution même des modes de raisonnement du Conseil de sécurité lorsqu'il procède aux constatations des situations de l'article 39. En effet, à l'époque récente, ce dernier, ayant pris l'habitude de procéder à des constatations d'ordre général, particulièrement en ce qui concerne les menaces contre la paix, accorde dans le même temps une attention croissante aux facteurs à l'origine de celles-ci. Par conséquent, rendre compte de son activité, revient à investir plus minutieusement le champ de ses motivations. Dans cette perspective, en nous intéressant aux menaces et sources de menace contre la paix répertoriées dans la pratique du Conseil de sécurité, nous verrons en effet que les motivations juridiques à la base des qualifications du Conseil dans la sphère économique se déclinent en deux axes, d'une part la dégradation ou instabilité économique (§-1), d'autre part l'illicéité et la mauvaise gestion de certaines ressources économiques et financières comme menaces ou sources de menace contre la paix (§-2).

⁶⁶⁷ Sur les contradictions entre auteurs sur la pertinence de l'inclusion de certaines questions au sein de la notion de menace contre la paix dans la pratique du Conseil de sécurité, voir, M. Dubuy, « L'évolution de la notion de menace contre la paix et la sécurité internationales », *Civitas Europa*, n° 17, 2006, pp. 40-46.

Paragraphe 2 : L'instabilité économique comme menace ou source de menace contre la paix dans la pratique contemporaine du Conseil de sécurité

Les situations économiques instables ou catastrophiques répertoriées dans la pratique du Conseil de sécurité peuvent être regroupées en deux catégories, que l'on pourrait ici dénommer « Easy Cases » et « Hard Cases », pour emprunter la terminologie du professeur Thomas Franck, quoique avec un contenu tout à fait différent⁶⁶⁸. Dans le cadre de notre analyse seraient « *Easy Cases* », les précédents dans lesquels le Conseil de sécurité a expressément évoqué une instabilité économique soit comme une menace contre la paix, soit en appui d'une telle constatation (A). Seraient en revanche des « *Hard Cases* » ceux dans lesquels, cette constatation, bien qu'absente du texte de la résolution elle-même, serait, notamment à partir des éléments interprétatifs pertinents⁶⁶⁹, raisonnablement déductible des circonstances factuelles ayant conduit à l'adoption de la résolution concernée (B).

A. Les constatations formelles de l'existence d'une menace contre la paix, née d'une situation économique instable, réalisées par le Conseil de sécurité

⁶⁶⁸ En effet, pour le professeur Thomas Franck, sont « *Easy Cases* », les situations « *where actual international military conflict between armed forces has occurred* » (Voir, T. M. Franck: «The Security Council and "Threats to the Peace... » , *op. cit.*, p. 87); et « *Hard Cases* », « *circumstances lacking clear-cut international military confrontation, cases less obviously "international" and more arguably "domestic" than is the spectacle of armies marching across recognized state boundaries* » (*ibid.*, p. 86). En d'autres termes, les situations où « la constatation est délicate soit parce que le conflit prend ses racines dans l'ordre interne [...] soit parce que la qualification semble éloignée de l'action qui en découlera [...] » (Voir, J.-M. Sorel, « L'élargissement de la notion de menace... », *op. cit.*, p. 39).

⁶⁶⁹ Sur ce point, voir, M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39...* », *op. cit.* pp. 194-238

Dans la pratique récente du Conseil de sécurité, ce dernier opère parfois une forme de gradation entre les menaces et sources de menace contre la paix⁶⁷⁰. Si celle-ci n'a absolument aucune portée juridique⁶⁷¹, dans le cadre de multiples sources ou multiples constatations de menace contre la paix, comme le Conseil est parfois arrivé à le constater⁶⁷², il peut être intéressant d'apprécier la portée, sur la qualification retenue par le Conseil, de certaines circonstances particulières. Dans cette perspective, en ce qui concerne les questions d'ordre économique, nous allons donc dissocier les situations dans lesquelles l'instabilité économique peut être considérée comme une source principale de la qualification de menace contre la paix retenue par le Conseil (1), de celles où elle joue un rôle secondaire, voire marginale, mais réelle (2).

1) La dégradation économique comme constatation principale de menace contre la paix

⁶⁷⁰ En effet, les menaces contre la paix constatées par le Conseil peuvent être identifiées comme « grande menace » (résolution 1297 (2000), du 12 mai 2000), « menace croissante » (résolution 1298 (2000), du 17 mai 2000), « sérieuse et croissante menace » (résolution 1193 (1998), du 28 août 1998), « menace plus sérieuse » (1377 (2001), du 12 novembre 2001), « menace aggravée » (résolution 841 (1993), du 16 juin 1993), etc.

⁶⁷¹ P. Klein, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 312, 2006, p. 348 : « Les conséquences pratiques de cette « surqualification » sont à vrai dire difficiles à percevoir, dès lors que la Charte ne confère pas de compétences supplémentaires au Conseil de sécurité pour réagir aux « menaces les plus graves » contre la paix et la sécurité [...]. Il faut donc comprendre cette affirmation comme une déclaration de nature essentiellement politique [...] ».

⁶⁷² Sur ce point, se référer notamment à la résolution 841 (1993), du 16 juin 1993, dans laquelle, le Conseil rappelle la déclaration de son président, en date du 26 février 1993, dans laquelle il notait avec préoccupation « l'apparition de crises d'ordre humanitaire, y compris des déplacements massifs de population, qui constituent des menaces à la paix et à la sécurité internationales ou aggravent les menaces existantes » (l'italique est de nous)

À ce propos, deux cas méritent d'être évoqués, à savoir certains aspects de la crise ivoirienne et haïtienne.

I. - Côte d'Ivoire. Le cas ivoirien est sans doute celui qui montre assez clairement la volonté du Conseil de sécurité de se saisir de la question de la dégradation économique dans un cadre conflictuel ou post-conflictuel. En effet, la crise ivoirienne a commencé en septembre 2002, lorsque des rebelles se sont emparés de la moitié nord du pays, après avoir tenté de renverser le président Laurent Gbagbo, démocratiquement élu en 2000. Dans l'une de ses résolutions sur la question adoptée en vertu du chapitre VII, après avoir réitéré la constatation qu'il avait faite pour la première fois sur la crise ivoirienne dans la résolution 1464 (2003), que « la situation en Côte d'Ivoire constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région »⁶⁷³, le Conseil de sécurité a demandé au Secrétaire général de lui adresser un rapport sur la situation⁶⁷⁴. Le 6 janvier 2004, ce dernier lui remettra un rapport faisant état d'une situation alarmante sur le plan économique⁶⁷⁵.

En effet dans celui-ci, le premier fonctionnaire de l'ONU constate que les fruits de la croissance économique dont avait bénéficié la Côte d'Ivoire au premier semestre 2002 ont complètement été anéantis ; que le marasme économique frappe tous les secteurs à l'exception des sous-secteurs du cacao, du pétrole et du gaz⁶⁷⁶ ; que le déclin économique a entraîné une baisse des recettes de l'État⁶⁷⁷ ; et que l'onde de choc de la crise économique ivoirienne se fait sentir dans toute la sous-région⁶⁷⁸. Pour y donner suite le Conseil adoptera, sur la base du chapitre VII, la Résolution 1528 (2004)⁶⁷⁹ dans laquelle il se dit « profondément préoccupé par la

⁶⁷³ S/RES/1464, du 4 février 2004, considérant de principe.

⁶⁷⁴ S/RES/1514, du 13 novembre 2003, par. 2.

⁶⁷⁵ Rapport du Secrétaire général, cote : S/2004/3, du 6 janvier 2004, rubrique « G » sur la répercussion économique du conflit armé.

⁶⁷⁶ *Ibid.*, par. 42.

⁶⁷⁷ *Ibid.*, par. 44.

⁶⁷⁸ En effet, selon le rapport, « le Burkina Faso, le Mali, la Guinée et le Niger subissent plus particulièrement le contrecoup de la crise, le Burkina Faso étant le plus touché ». *Ibid.*, par. 46.

⁶⁷⁹ S/RES/1528, du 9 mars 2004.

dégradation de la situation économique en Côte d'Ivoire, qui pèse lourdement sur l'ensemble de la sous-région »⁶⁸⁰ et, « [*conscient*] qu'il subsiste des obstacles à la stabilité de la Côte d'Ivoire », il « [*considère*] que la situation en Côte d'Ivoire continue de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région ».

Tout d'abord, pour saisir la particularité de cette résolution, il faut la mettre en perspective avec celles adoptées avant et à sa suite. On y remarquera que, bien que le Conseil réitère presque à l'identique son considérant de principe⁶⁸¹, les motivations retenues dans les paragraphes antérieurs du préambule ne sont pas les mêmes, laissant donc penser que la source de menace contre la paix retenue par le Conseil diffère d'une résolution à une autre. En effet, alors que dans la résolution 1528, seule la dégradation de la situation économique soulève les préoccupations du Conseil de sécurité, dans la Résolution 1527 (2004) qui la précède, la seule préoccupation mentionnée par le Conseil concerne « les défis pour la stabilité de la Côte d'Ivoire », envisagés de manière générale⁶⁸².

Dans la Résolution 1572 (2004) succédant à la Résolution 1528 (2004) le Conseil, après avoir « [*déploré*] la reprise des hostilités en Côte d'Ivoire et les violations de l'accord de cessez-le-feu du 3 mai 2003 », se dit « *profondément préoccupé* par la situation humanitaire en Côte d'Ivoire, en particulier dans le nord du pays, et par le recours aux médias, notamment à la radio et à la télévision, pour inciter à la haine et à la violence contre des étrangers en Côte d'Ivoire »⁶⁸³. Il est donc raisonnable de penser qu'alors que dans la Résolution 1527 (2004), la source de la

⁶⁸⁰ *Ibid.*, neuvième considérant du préambule.

⁶⁸¹ S/RES/1527, du 4 février 2004, Considérant de principe : « Notant avec préoccupation la persistance de défis pour la stabilité de la Côte d'Ivoire et considérant que la situation en Côte d'Ivoire constitue toujours une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région » ; la résolution 1528 (2004) du 9 mars 2004, considérant de principe : « Conscient qu'il subsiste des obstacles à la stabilité de la Côte d'Ivoire et considérant que la situation en Côte d'Ivoire continue de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région » ; et la résolution 1572 (2004), du 15 novembre 2004, considérant de principe : « Considérant que la situation en Côte d'Ivoire continue de mettre en péril la paix et la sécurité internationales dans la région ».

⁶⁸² S/RES/1527, du 4 février 2004, considérant de principe.

⁶⁸³ *Ibid.*, paras. 4 et 5, respectivement.

menace contre la paix constatée par le Conseil porte sur les défis pour la stabilité de la Côte d'Ivoire et sur des motivations d'ordre humanitaire, dans la Résolution 1572 (2004), en revanche, ce sont bien des préoccupations d'ordre économique qui motivent la constatation faite par le Conseil de sécurité qu'il y a une menace contre la paix dans la Résolution 1528 (2004).

Par ailleurs, il n'est pas impossible, dans le cadre de la Résolution 1528 (2004), comme certains l'ont fait pour des précédents similaires par le passé⁶⁸⁴, que l'on localise la menace contre la paix dans les effets transfrontières de la situation économique en Côte d'Ivoire. On pourrait pour le soutenir, souligner que le Conseil de sécurité se dit « *profondément préoccupé* par la situation économique en Côte d'Ivoire », parce que cette dernière « pèse lourdement sur l'ensemble de la sous-région »⁶⁸⁵. D'ailleurs, il constatera, quelques paragraphes plus loin, que « la stabilité en Côte d'Ivoire ne pourra être assurée durablement sans que la paix ne règne dans la sous-région, en particulier au Liberia, et soulignant combien il importe que les pays de la sous-région coopèrent à cette fin, et que les efforts de consolidation de la paix et de la sécurité déployés par les missions des Nations unies dans la sous-région soient coordonnés »⁶⁸⁶.

À cela, on pourrait tout d'abord répondre que sans une dégradation de la situation économique en Côte d'Ivoire il n'y aurait jamais eu d'effets sur les pays voisins ; donc, par conséquent, l'instabilité économique est bien l'origine de la menace contre la paix constatée par le Conseil de sécurité⁶⁸⁷. Elle l'est d'autant plus que les effets répertoriés à l'étranger sont eux-mêmes de nature économique. En effet, contrairement à la majorité des précédents où les effets transfrontières

⁶⁸⁴ Dans l'analyse de la Résolution 688 (1991), du 5 avril 1991, les professeurs Olivier Corten et Pierre Klein trouvent le fondement de celle-ci dans les effets internationaux de la situation interne en Iraq (M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations unies par le Conseil de sécurité : le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations unies*, op. cit., p. 271).

⁶⁸⁵ S/RES/1528, du 9 mars 2004, préambule, para. 9.

⁶⁸⁶ *Ibid.*, para. 14.

⁶⁸⁷ Pour une analyse similaire, voir I. Österdahl, *Threat to peace...*, op. cit., p. 45.

consistent en flux de réfugiés⁶⁸⁸, dans le précédent ivoirien analysé ici, c'est la répercussion économique du conflit armé en Côte d'Ivoire, telle que soulignée par le Secrétaire général de l'ONU dans son rapport⁶⁸⁹, qui constitue les effets transfrontières pris en compte par le Conseil de sécurité dans cette affaire. En plus, comme le démontre la pratique récente du Conseil de sécurité, les effets transfrontières sont généralement considérés comme le critère additionnel justifiant l'intervention du Conseil⁶⁹⁰. Dans le cas d'espèce, l'autre condition justifiant son intervention est bien l'instabilité économique de la Côte d'Ivoire à ce moment.

II. - Haïti. Un autre cas intéressant est celui de la crise haïtienne en 2004. En effet, le 13 janvier 2004, faute d'élection organisée à temps, Haïti n'a plus de parlement ; le président Jean Bertrand Aristide s'engage à organiser des élections législatives dans les plus brefs délais, mais dans les semaines qui suivirent, le patronat appelle la population à des « actions de désobéissance civile ». Dès début février, des rebelles prennent successivement le contrôle de certaines villes⁶⁹¹. Le 23 février ils contrôlent près de la moitié du pays ; le 25, ils sont aux portes de Port-au-Prince ; le 28, Port-au-Prince est secouée par des scènes de pillage et des règlements de compte meurtriers. Ce n'est que le 1^{er} mars qu'ils pénétreront triomphalement dans la capitale de Haïti⁶⁹². La veille, le président Jean Bertrand Aristide avait annoncé sa démission, tout de suite notée par le Conseil de sécurité qui, dans une résolution en vertu du chapitre VII⁶⁹³, après avoir « [c] onsidéré que la situation en Haïti constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales et pour la stabilité dans les

⁶⁸⁸ Sur tous ces précédents, voir P. D'Argent et *al.*, « Article 39 », *op. cit.*, pp. 1154-1164.

⁶⁸⁹ Rapport du Secrétaire général. Doc. N.U. S/2004/3, du 6 janvier 2004, rubrique « G » sur la répercussion économique du conflit armé.

⁶⁹⁰ P. D'Argent et *al.*, « Article 39 », *op. cit.*, p. 1156 : « ce sont souvent les répercussions internationales d'une situation interne qui ont conduit le Conseil à considérer celle-ci comme une « menace contre la paix » ».

⁶⁹¹ Gonaïves le 5 février, Hinche le 16, Cap-Haïtien le 23, l'île de la Tortue le 25, Les Cayes le 26 et Port-au-Princes le 1^{er} mars 2004.

⁶⁹² Sur tous ces événements, voir, http://www.lemonde.fr/ameriques/infographie/2004/02/27/la-crise-en-haiti-de-fevrier-2004_627940_3222.html.

⁶⁹³ S/RES/1529, du 29 février 2004, préambule, para. 6.

Caraïbes, en particulier parce qu'elle pourrait provoquer un exode vers d'autres États de la sous-région »⁶⁹⁴, demande au Secrétaire général de l'ONU de lui faire un rapport sur la situation⁶⁹⁵. Il est intéressant de noter que dans le cadre de cette résolution déjà, le Conseil de sécurité donne mandat, sous des termes non coercitifs certes, à la communauté internationale « de coopérer avec le peuple haïtien dans le cadre d'un effort à long terme visant à promouvoir la reconstruction des institutions démocratiques, et de participer à l'élaboration d'une stratégie propre à favoriser le développement social et économique et à combattre la pauvreté »⁶⁹⁶.

Le 16 avril 2004, le Secrétaire général adressera un rapport au Conseil de sécurité faisant état d'une situation économique peu glorieuse⁶⁹⁷. En effet, on peut y lire que « le secteur commercial haïtien s'est effondré. Quarante pour cent des revenus du pays proviennent des versements effectués par des Haïtiens vivants à l'étranger. Les indicateurs socio-économiques sont particulièrement alarmants dans un pays qui fait apparaître de très grands écarts entre riches et pauvres et compte une petite classe moyenne »⁶⁹⁸. Le rapport précise, en outre, que « les principaux problèmes que connaît Haïti sur le plan de la sécurité et dans les domaines politiques, humanitaire, social et économique, sont liés entre eux et appellent des mesures intégrées »⁶⁹⁹.

Suite à cela, le Conseil de sécurité adoptera une résolution en vertu du chapitre VII, dans laquelle il « [prend] note de l'existence de problèmes qui compromettent la stabilité politique, sociale et économique de Haïti et [estime] que la situation en Haïti continue de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région »⁷⁰⁰.

⁶⁹⁴ *Ibid.*, Considérant de principe.

⁶⁹⁵ *Ibid.*, par. 3.

⁶⁹⁶ *Ibid.*, par. 10.

⁶⁹⁷ Rapport du Secrétaire général, cote : S/2004/300, du 16 avril 2004.

⁶⁹⁸ *Ibid.*, par. 45.

⁶⁹⁹ *Ibid.*, p. 54.

⁷⁰⁰ S/RES/ 1542, du 30 avril 2004, considérant de principe.

Ce qui est particulièrement intéressant dans cette résolution c'est le fait que ses motivations figurent explicitement dans le considérant de principe, contrairement à la pratique générale du Conseil. Sans doute par cela il veut montrer l'importance qu'il accorde à ces questions et les liens qui existent entre elles et la qualification opérée. Si l'on voit bien que la question économique n'est pas l'unique fondement de la résolution du Conseil, au moins peut-on dire qu'elle figure parmi les questions de première importance, celles-là mêmes qui ont suscité l'intervention du Conseil.

Ceci est encore plus visible dans la Résolution 1576 (2004)⁷⁰¹, adoptée à la suite de la résolution 1542 ci-dessus analysée. Dans celle-ci en effet, le Conseil se fait plus prolix quant aux motivations d'ordre économique à sa base. Ainsi, après avoir « [souligné] que l'entreprise de réconciliation politique et de reconstruction économique demeure la clef de la stabilité et de la sécurité de Haïti »⁷⁰², le Conseil « [demande] instamment au Gouvernement de transition de poursuivre l'application du cadre de coopération intérimaire, notamment en élaborant des projets concrets de développement économique, en étroite coopération avec la communauté internationale »⁷⁰³, avant de « [noter] que des obstacles continuent d'entraver la stabilité politique, sociale et économique de Haïti et [constate] que la situation en Haïti continue de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région »⁷⁰⁴. Cela dit, à côté de ces cas de figure, dans lesquels l'instabilité économique semble avoir joué un rôle majeur dans la détermination d'une menace contre la paix par le Conseil de sécurité, on peut distinguer d'autres situations dans lesquelles, elle n'est qu'un facteur secondaire dans l'approche de ce dernier..

⁷⁰¹ S/RES/1576, du 29 novembre 2004.

⁷⁰² *Ibid.*, préambule.

⁷⁰³ *Ibid.*, para. 4.

⁷⁰⁴ *Ibid.*, considérant de principe.

2) La dégradation économique comme constatation incidente de l'existence d'une menace contre la paix

Dans de nombreuses affaires, le Conseil de sécurité a tenu compte des questions d'instabilité économique sans que celles-ci ne soient réellement sa préoccupation première. Plutôt que de dresser un tableau au cas par cas, nous allons plutôt les aborder en fonction de leur objet.

I. - l'instabilité macroéconomique comme une source de menace contre la paix. Tout comme nous l'avons vu dans le précédent point⁷⁰⁵, le Conseil de sécurité s'intéresse de plus en plus à la situation économique globale d'un pays, d'un territoire ou d'une région. Ce fut également le cas en Angola en 1993. En effet, ce pays plongea dans la guerre lorsque l'UNITA⁷⁰⁶ refusa d'admettre les résultats d'élections générales tenues les 29 et 30 septembre 1992. Ces combats, qui opposaient les forces gouvernementales aux forces rebelles, ont entraîné la mort de milliers de civils et occasionné des pillages et des destructions de très grande ampleur⁷⁰⁷.

Dans ce contexte, le Conseil de sécurité a adopté, en vertu du chapitre VII, la résolution 864 (1993)⁷⁰⁸, dans laquelle, avant de « *[considérer]* que du fait des actions militaires de l'UNITA, la situation en Angola constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales »⁷⁰⁹, il « *[condamne]* l'UNITA en raison du fait qu'elle continue de mener des actions militaires qui accroissent les souffrances de la population civile angolaise et *nuisent à l'économie du pays [...]* »⁷¹⁰.

⁷⁰⁵ Quoique dans ce point les questions économiques étaient l'objet principal de la résolution du Conseil, ce qui n'est pas le cas ici.

⁷⁰⁶ L'UNITA, c'est-à-dire, l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola.

⁷⁰⁷ Sur tous ces points, voir A. Vines, « La troisième guerre angolaise », *Politique africaine*, n° 57, mars 1995, Trimestriel, pp. 27-39.

⁷⁰⁸ S/RES/ 864, du 15 septembre 1993.

⁷⁰⁹ *Ibid.*, considérant de principe.

⁷¹⁰ *Ibid.*, par. 7 du préambule. L'italique en fin de citation est de nous.

Bien que l'objet principal de cette résolution demeure les actions militaires⁷¹¹, le Conseil n'a pas manqué l'occasion de souligner l'impact qu'elles avaient sur la situation économique globale de l'Angola, introduisant ainsi cette dernière question dans le champ de ses préoccupations. On retrouve là, déjà, une application pratique de l'évolution théorique de la notion de menace contre la paix occasionnée par la déclaration présidentielle de la réunion au sommet de 1992⁷¹² : plutôt que de veiller uniquement sur le « silence des armes », le Conseil montre ici qu'il est également concerné par les questions économiques sous-jacentes. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'en 1996, suite à l'accalmie qu'a connue la crise en Angola⁷¹³, le Conseil « [soulignera] l'importance de la reconstruction et du relèvement de l'économie angolaise et de la contribution vitale qu'elle apporte à une paix durable » dans la Résolution 1045 (1996)⁷¹⁴, également adoptée en vertu du chapitre VII.

Les rebondissements de la crise burundaise au cours des années 2000 seront aussi une bonne occasion pratique pour le Conseil de sécurité de réitérer ce lien entre sécurité et développement économique. En effet, dans l'une de ses résolutions en vertu du chapitre VII, adoptée dans le cadre de cette affaire, le Conseil « [s]e déclare [préoccupé] par la dégradation de la situation économique au Burundi dans le contexte du conflit, et [reconnait] que toute amélioration de la sécurité devrait s'accompagner de progrès économiques et sociaux tangibles pour la population »⁷¹⁵.

Il en est de même en Haïti où, en 2005, le Conseil de sécurité, avant de « [considérer] que la situation en Haïti continue de mettre en péril la paix et la sécurité internationales »⁷¹⁶, « [souligne] que la pauvreté généralisée est une cause profonde majeure des troubles en Haïti et que le pays ne connaîtra pas véritablement la stabilité tant qu'il n'aura pas consolidé son économie, notamment à la faveur d'une stratégie

⁷¹¹ *ibid.*, considérant de principe.

⁷¹² Déclaration du Président du Conseil de sécurité. Doc. N.U. S/23500 (1992), du 11 février 1992.

⁷¹³ Rapport du Secrétaire Général de l'ONU. Doc. N.U. S/1996/75, du 31 janvier 1996.

⁷¹⁴ S/RES/1045, du 8 février 1996, préambule, para. 7 ; S/RES/1055, du 8 mai 1996 et 1064 (1996), du 11 juillet 1996.

⁷¹⁵ S/RES/1545, du 21 mai 2004, préambule, para. 12.

⁷¹⁶ S/RES/1608, du 22 juin 2005, considérant de principe.

à long terme de développement durable et de renforcement des institutions »⁷¹⁷ ; et « *[rapelle]* que la sécurité, la réconciliation politique et l'entreprise de reconstruction économique demeurent essentiels pour la stabilité en Haïti »⁷¹⁸. Récemment encore, dans une résolution de 2013, toujours en vertu du chapitre VII, il a encore « *[souligné]* que, pour asseoir durablement la stabilité en Haïti, il est essentiel de progresser dans la reconstruction et le développement social et économique du pays [...] et *[réaffirmé]* que la sécurité doit aller de pair avec le développement économique et social [...] »⁷¹⁹.

Ces considérations ne sont pas propres au cas haïtien. On les retrouve également, un peu plus tôt, dans l'affaire centrafricaine dans laquelle le Conseil se dit « *[conscient]* du lien qui existe entre la paix et le développement [...] »⁷²⁰, ou, plus récemment encore, dans l'affaire yéménite où le Conseil, tout d'abord « *[constate]* avec inquiétude les problèmes d'ordre politique, économique, humanitaire et de sécurité, y compris la violence que continue de connaître le Yémen »⁷²¹, puis à nouveau, « *[constate]* que le Yémen fait face à de redoutables problèmes économiques, sociaux et de sécurité [...], *[réaffirme]* son appui au Gouvernement yéménite en ce qu'il fait pour préserver la sécurité, promouvoir le développement économique et social et proposer des réformes dans le domaine politique, économique et de la sécurité [...] »⁷²².

⁷¹⁷ *Ibid.*, préambule, para. 7.

⁷¹⁸ *Ibid.*, préambule, para. 9. Il est également intéressant de noter que dans une très ancienne résolution, adoptée au commencement même de la crise haïtienne, le Conseil avait déjà indexé la situation économique comme étant un élément de sa préoccupation. En effet dans la résolution 841 (1993), du 16 juin 1993, le Conseil, bien que reposant la qualification de menace contre la paix sur le changement anti-démocratique en Haïti et sur ses effets transfrontières, n'avait pas hésité à se dire « *[p]réoccupé* par le fait que la persistance de cette situation contribue à entretenir un climat de peur, de persécution et de désorganisation économique [...] et convaincu que cette situation doit être inversée pour qu'elle n'ait pas d'effets nocifs dans la région » (S/RES/841, du 16 juin 1993, préambule, para. 11).

⁷¹⁹ S/RES/2119, du 10 octobre 2013, préambule, para. 11.

⁷²⁰ S/RES/1159, du 27 mars 1998, pénultième considérant du préambule.

⁷²¹ S/RES/2140, du 26 février 2014, préambule, para. 6.

⁷²² *Ibid.*, préambule, para. 11.

Enfin, il est important de souligner la portée réelle d'une telle pratique du Conseil de sécurité. En effet, à travers ces précédents, on constate que ce dernier a considérablement élargi ses compétences en matière de constatation et de qualification des menaces contre la paix. Celles-ci ne tirent plus leur fondement uniquement du constat par le Conseil d'un risque réel de déclenchement ou de perpétuation de conflit, mais s'étendent aux causes sous-jacentes, notamment économiques, de ces dernières. Plus intéressant encore, plutôt que de simplement constater l'instabilité économique comme source de menace contre la paix, le Conseil de sécurité se veut prospectif en établissant un lien entre la situation sécuritaire et la croissance et le développement économique. D'un point de vue pratique, ces considérations du Conseil de sécurité l'amèneront, dans certains cas, à prendre des mesures contraignantes pour que de tels objectifs soient atteints.

Ceci est tout aussi valable lorsque le Conseil identifie les causes économiques de menace contre la paix dans des phénomènes naturels ou extérieurs à l'économie locale.

II. - Phénomènes naturels et/ou extérieurs à l'économie locale comme causes économiques de menace contre la paix. Deux précédents peuvent être invoqués pour illustrer ce propos. D'abord le cas somalien. En effet, le conflit en Somalie, né du renversement du régime de Siad Barre, au début des années quatre-vingt-dix, a été aggravé au cours de l'année 1992 par une grave sécheresse sans précédent, faisant près de 220 mille morts⁷²³. Cela a amené le Conseil de sécurité, dans une résolution de 1993, avant d'« [estimer] que la situation en Somalie continue de menacer la paix et la sécurité dans la région »⁷²⁴, « [notant] la nécessité de maintenir l'aide humanitaire et d'œuvrer au relèvement des institutions politiques de la Somalie et au redressement de son économie »⁷²⁵, de se dire « [préoccupé] par le fait que la *famine et la sécheresse les plus dévastatrices, aggravées par le conflit civil, ont gravement*

⁷²³ Voir, <http://www.leparisien.fr/international/famine-en-somalie-258-000-morts-pour-moitie-des-enfants-devoile-un-rapport-02-05-20132773817.php#xtref=https%3A%2F%2Fwww.google.fr%2F>.

⁷²⁴ S/RES/ 814, du 26 mars 1993, considérant de principe.

⁷²⁵ *Ibid.*, préambule, para. 10.

compromis les moyens de production en Somalie et ravagé les ressources humaines et les ressources naturelles de ce pays »⁷²⁶. Cependant, il faut tout de même noter que la dernière sécheresse qui a accablé ce pays n'a soulevé que des préoccupations d'ordre humanitaire de la part du Conseil de sécurité⁷²⁷.

Un autre pays en proie à des conflits et aux aléas environnementaux récurrents est bien Haïti. Cependant, dans cette affaire, l'attention du Conseil a été captée non seulement par les effets économiques des phénomènes naturels, mais aussi par ceux de facteurs économiques extérieurs sur l'économie locale haïtienne. Dans sa Résolution 1840 (2008), en date du 14 octobre 2008, le Conseil de sécurité se dit en effet « *[conscient]* des dévastations subies par la population haïtienne pendant l'actuelle saison des ouragans, des dégâts immédiats, à moyen et long terme qui ont été causés à l'agriculture et aux infrastructures, ainsi que des conséquences qui en résultent pour la stabilité et la sécurité en Haïti »⁷²⁸; et, « *[reconnaissant]* que la flambée des cours mondiaux des denrées alimentaires et du carburant met en péril l'entreprise générale de stabilisation en Haïti et a un impact négatif sur les plans politique, humanitaire, social et économique ainsi que sur la sécurité et le développement [...] »⁷²⁹, « *[considère]* que la situation en Haïti continue de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région malgré les progrès accomplis à ce jour »⁷³⁰. De même, en 2009, le Conseil toujours « *[conscient]* des dévastations que la population haïtienne a subies durant les précédentes saisons des ouragans [...] »⁷³¹, considéra également que « des facteurs économiques extérieurs tels que les crises

⁷²⁶ *Ibid.*, para. 11.

⁷²⁷ S/RES/2002, du 29 juillet 2011, préambule, para. 11 : « *Se disant de nouveau gravement préoccupé* par la détérioration de la situation humanitaire en Somalie et par les répercussions de la sécheresse et de la famine, condamnant avec force les attaques contre les convois humanitaires et les obstacles mis à leur passage par des groupes armés en Somalie qui empêchent l'aide humanitaire d'atteindre certaines zones et déplorant les attaques répétées contre le personnel humanitaire ».

⁷²⁸ S/RES/1840, du 14 octobre 2008, préambule, para. 5.

⁷²⁹ *Ibid.*, para. 7.

⁷³⁰ *Ibid.*, considérant de principe.

⁷³¹ S/RES/1892, du 13 octobre 2009, préambule, para. 16.

alimentaire, pétrolière et financière et la crise économique continuent à mettre en péril le processus général de stabilisation en Haïti »⁷³².

Une fois de plus, le Conseil a encore élargi son champ économique d'intervention, notamment en appréhendant, concrètement, à la fois les phénomènes naturels et les crises économiques internationales au sein de ses résolutions au titre du chapitre VII. Cette pratique reste en effet cohérente avec la conception théorique de la notion de menace contre la paix prescrite à l'article 39 de la Charte des Nations unies. Et si dans les précédents haïtien et somalien aucune mesure coercitive n'a été prise pour donner effet à ces préoccupations du Conseil, rien ne s'oppose à ce qu'il en soit ainsi à l'avenir.

La dimension macroéconomique des sources de menace contre la paix est également présente dans la lutte contre le terrorisme.

III. - Les causes et conséquences économiques des actes de terrorisme comme source de menace contre la paix. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, et leur lot d'atrocités, le terrorisme est devenu une question prioritaire sur l'agenda du Conseil de sécurité⁷³³. Cet activisme du Conseil a amené ce dernier, organe « exécutif » de l'ONU destiné à traiter des questions particulières⁷³⁴, à exercer des pouvoirs que certains n'ont pas hésité à qualifier de « législatifs »⁷³⁵. À travers cette évolution normative, le Conseil de sécurité a non seulement élargi son pouvoir de qualification⁷³⁶, mais aussi son champ d'intervention au titre de la lutte contre le terrorisme. Et dans cette extension, il a embrassé des préoccupations d'ordre économique.

⁷³² *Ibid.*, para. 17.

⁷³³ P. Klein, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *Revue québécoise de droit international*, hors-série, vol. 19, 2007, p. 134.

⁷³⁴ *Ibid.*, p. 135.

⁷³⁵ Sur les auteurs et la bibliographie y relative, voir, P. Klein, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op. cit.*, (note 395) p. 350.

⁷³⁶ P. Klein, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op. cit.*, pp. 347-348.

En effet, tout commence par la Résolution 1368 (2001), adoptée le lendemain des attaques des tours jumelles du « *World Trade Center* » à New York, à travers laquelle le Conseil se déclare « *[résolu]* à combattre par tous *les moyens les menaces à la paix et à la sécurité internationale causées par les actes terroristes* »⁷³⁷. Deux ans plus tard, il va également considérer que « le terrorisme *sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations constitue l'une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité* »⁷³⁸. À travers cette nouvelle terminologie, le Conseil de sécurité indique clairement que le terrorisme en tant que menace à la paix peut être à l'origine d'autres menaces contre la paix qu'il se doit également d'appréhender. C'est ainsi que, pour ce qui est des questions économiques d'ordre général, lors de la condamnation des attentats perpétrés en Irak, en 2005, le Conseil va énoncer qu'« il ne faut pas permettre que les actes de terrorisme viennent compromettre la transition politique et économique en cours »⁷³⁹. Le précédent le plus explicite en la matière est sans doute celui de la Résolution 1566 (2004), dans laquelle le Conseil, après avoir réaffirmé combattre « le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations »⁷⁴⁰, et réitéré qu'il « constitue l'une des plus graves menaces contre la paix et la sécurité internationales »⁷⁴¹, « *[considère]* que les actes de terrorisme compromettent gravement la jouissance des droits de l'homme, *menacent le développement social et économique de tous les États et portent atteinte à la stabilité et à la prospérité mondiales* »⁷⁴².

⁷³⁷ S/RES/1368, du 12 septembre 2001, préambule, para. 2. Cette formulation sera réitérée dans plusieurs de ses récentes résolutions. Voir à titre d'exemple, la Résolution 1373 (2001), du 28 septembre 2001, cinquième considérant : « Réaffirmant la nécessité de lutter par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations unies, contre toutes les menaces à la paix et à la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme » ; également la Résolution 1455 (2003), du 17 janvier 2003, troisième considérant.

⁷³⁸ S/RES/1535, du 26 mars 2004, préambule, para. 2.

⁷³⁹ S/RES/1618, du 4 août 2005, par. 5. Sur des précédents du même ordre, voir P. Klein, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op. cit.*, p. 347.

⁷⁴⁰ S/RES/1566, du 8 octobre 2004, préambule, para. 3.

⁷⁴¹ *Ibid.*, para. 7.

⁷⁴² *Ibid.*, para. 8.

Toutefois, en dehors de la Résolution 1566 (2004), dont la portée juridique est parfois remise en cause par certains auteurs au demeurant⁷⁴³, il faut tout de même préciser que toutes les autres résolutions du Conseil de sécurité, mettant l'accent sur l'impact économique des actes de terrorisme sur l'économie locale du sujet concerné, ont été jusqu'à présent adoptées sous forme déclaratoire, en dehors de toute référence au chapitre VII. C'est le cas de la Résolution 1377 (2001), dans le cadre de laquelle le Conseil de sécurité souligne que « les actes de terrorisme mettent en péril la vie de personnes innocentes ainsi que la dignité et la sécurité des êtres humains dans le monde entier, *menacent le développement social et économique de tous les États et compromettent la stabilité et la prospérité mondiales* »⁷⁴⁴ ; ou encore plus récemment la résolution 2129 (2013) dans laquelle le Conseil « *[constate]* avec préoccupation que le terrorisme reste une grave menace pour la paix et la sécurité internationales, la jouissance des droits de l'homme et *le développement économique et social de tous les États membres et porte atteinte à la stabilité et à la prospérité mondiales [...]* »⁷⁴⁵.

Par ailleurs, dans la prise en compte des préoccupations économiques dans le cadre du terrorisme, le Conseil de sécurité s'est aussi intéressé aux causes profondes de tels actes. En effet, toujours dans le cadre de la résolution 1566 (2004) précitée, le Conseil souligne « qu'en approfondissant le dialogue et en favorisant une meilleure compréhension entre les civilisations afin d'empêcher le dénigrement systématique

⁷⁴³ Selon le professeur Pierre Klein, la Résolution 1566 (2004) n'aurait pas la même portée juridique que les Résolutions 1373 (2001) et 1540 (2004) qui, elles, ont une dimension véritablement législative (Voir, P. Klein, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op. cit.*, p. 357). Cependant, cela ne signifie pas, tout comme toutes les résolutions en vertu du chapitre VII « non-législatives », qu'elle soit dépourvue de toute portée juridique.

⁷⁴⁴ S/RES/1377, du 5 mars 2001, préambule, para. 6.

⁷⁴⁵ S/RES/2129, du 17 décembre 2013, préambule, para. 3 ; sur le même point, la Résolution 1963 (2010), du 20 décembre 2010, troisième considérant. Dans ces différentes résolutions, on constate que le Conseil range « le développement économique », « la prospérité mondiale », tout comme « la jouissance des droits de l'homme » au même rang de priorité que « la paix et de la sécurité internationales ». Cela ne signifie en aucun cas, si jamais ces dispositions réapparaissaient sous formes contraignantes, que le Conseil s'arrogerait des compétences dans ces domaines, en dehors de celles qu'il exerce dans le cadre de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales ; mais tout simplement qu'il se sent apte à intervenir dans ces domaines dès l'instant où ils sont imbriqués dans ses préoccupations en matière de paix et de sécurité.

des autres religions et cultures, et en s'efforçant de régler les conflits régionaux non résolus et le vaste éventail des problèmes mondiaux, *y compris ceux du développement*, on renforcera la coopération internationale indispensable pour mener la lutte la plus large possible contre le terrorisme »⁷⁴⁶. Cependant, en évoquant les causes profondes des menaces terroristes, il n'est nullement question pour le Conseil de sécurité de « légitimer » de tels actes⁷⁴⁷. Elle traduit simplement la volonté du Conseil d'avoir une approche globale afin d'éradiquer ce phénomène⁷⁴⁸. Sur un plan strictement juridique toutefois, cela aura pour conséquence d'élargir, une fois encore, les compétences du Conseil en matière de lutte contre le terrorisme. Mais là encore, il s'agit plus d'un code de conduite que d'un véritable principe d'action. Cela traduit sans doute la frilosité du Conseil de ne pas non plus aller trop loin dans l'exercice de ses fonctions en la matière.

Cela dit, le Conseil ne s'occupe pas que des questions économiques globales. Il lui arrive aussi, par exemple, de veiller à ce qu'aucune atteinte ne soit portée à des infrastructures économiques.

IV. - *L'atteinte aux installations économiques comme une menace contre la paix*. C'est le cas dans la crise que connaît le Soudan du Sud. Celle-ci est en fait née d'une division au sein du parti au pouvoir, le Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLM), et oppose les partisans du Président Salva Kiir à ceux de son Vice-Président Riek Machar⁷⁴⁹. Les combats, débutés le 14 décembre au soir lors de la réunion, plusieurs fois reportée, du Conseil de libération nationale⁷⁵⁰, se sont

⁷⁴⁶ S/RES/1566, du 8 octobre 2004 ; voir aussi dans le même sens la Résolution 1624 (2005), du 14 septembre 2005, dernier considérant du préambule.

⁷⁴⁷ Dans ce sens, P. Klein, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op. cit.*, p. 355.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, pp. 339 et 356.

⁷⁴⁹ Sur la situation politique née de cette crise, voir, Rapport du Secrétaire général de l'ONU. Doc. N.U. S/2014/158, du 6 mars 2014.

⁷⁵⁰ Pour ce qui concerne les causes de l'éclatement de ces combats, les principaux protagonistes se sont mutuellement rejetés la faute. En effet, lors d'une conférence de presse tenue le 16 décembre, le Président Salva KIIR a dénoncé une « tentative de coup d'Etat » perpétré par les partisans de Riek Machar. Ce dernier a rejeté les accusations, considérant qu'il s'agit plutôt d'un « prétexte utilisé par le Gouvernement pour appréhender ses adversaires politiques ». Voir, *ibid.*, par. 5.

poursuivis le 15 avril jusque dans la ville pétrolière stratégique de Bentiu, dans l'État du Haut-Nil. À cette occasion, les forces fidèles à l'ancien Vice-Président Riek Machar ont annoncé leur intention de prendre cette ville et d'occuper les champs pétroliers. En fait, la stratégie de ces dernières était d'interrompre la production pétrolière et ainsi empêcher le Président Salvar Kiir d'alimenter son budget. D'ailleurs, avant même de lancer l'attaque sur Bentiu, les insurgés avaient posé un ultimatum aux entreprises pétrolières les exhortant à stopper, d'elles-mêmes, leur production sous peine de s'y voir contraintes⁷⁵¹. C'est donc dans ce contexte que le Conseil de sécurité, dans le cadre de sa Résolution 2155 (2014), s'est déclaré « *profondément préoccupé* par les menaces contre des installations et des sociétés pétrolières et leurs employés, et (a) [*engagé*] *vivement* toutes les parties à garantir la sécurité de l'infrastructure économique »⁷⁵² ; Et après avoir « [*constaté*] que la situation au Soudan du Sud continue de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région »⁷⁵³, il a [*condamné*] les attaques contre les installations pétrolières, les compagnies pétrolières et leurs employés, ainsi que la poursuite des combats autour de ces installations, et (a) [*prié*] *instamment* toutes les parties d'assurer la sécurité de leur infrastructure économique »⁷⁵⁴.

Il en est également ainsi, un peu plus tôt, dans des circonstances presque similaires, de la situation au Yémen où, dans le cadre de sa Résolution 2140 (2014), adoptée en vertu du chapitre VII, le Conseil de sécurité a « [*condamné*] tout attentat terroriste et autres agressions contre les civils, les infrastructures pétrolières, gazières et électriques [...] »⁷⁵⁵.

En somme, à travers cette pratique du Conseil qui consiste à protéger l'infrastructure économique dans une localité précise, on comprend bien que ce dernier cherche avant tout à prévenir l'aggravation du conflit dans cette zone, ainsi

⁷⁵¹ Sur tous ces développements, consulter, <http://www.rfi.fr/afrique/20140415-soudan-sud-attaque-rebelle-ville-petroliere-bentiu-riek-machar/>.

⁷⁵² S/RES/ 2155, du 27 mai 2014, préambule, para. 17.

⁷⁵³ *Ibid.*, considérant de principe.

⁷⁵⁴ *Ibid.*, para. 21.

⁷⁵⁵ S/RES/2140, du 26 février 2014, préambule, para. 8.

que les dégradations économiques que celle-ci est susceptible de connaître du fait de l'absence de recettes budgétaires liées à ses activités. Toutefois, on perçoit également clairement que là ne sont pas les seules motivations qui animent le Conseil. En effet, par cette mise en garde, ce dernier tend à protéger le marché des matières premières, et notamment à prévenir les conséquences pour les autres États des fluctuations du prix des matières premières concernées, si la localité en cause n'était plus en mesure de fournir à la communauté internationale la part de produit attendu. Cette interprétation de l'action du Conseil reste également conforme à sa mission. En effet, en sécurisant des activités économiques dans une zone précise afin de sécuriser la même activité au plan international, le Conseil ne fait pas autre chose que ce qu'il fait déjà depuis longtemps dans le cadre du maintien de la paix pris dans un sens purement négatif ou sécuritaire.

Toutefois, les constatations du Conseil de sécurité n'ont pas toujours été aussi claires.

B. Constatation implicite de l'instabilité économique comme une menace contre la paix

Nombreux sont les cas dans lesquels le Conseil de sécurité ne procède pas clairement à la constatation de la situation qu'il traite. En effet, c'est bien connu, « les résolutions du Conseil de sécurité sont souvent imprécises quant à leur fondement juridique »⁷⁵⁶. Toutefois, il est également communément admis que « lorsque le Conseil de sécurité se place dans le cadre de ce chapitre (le Chapitre VII), c'est qu'il a admis implicitement qu'il se trouvait en face de l'une des trois situations définies à l'article 39 »⁷⁵⁷. Étant donné que « la rupture de la paix » et « l'acte d'agression »

⁷⁵⁶ M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations unies par le Conseil de sécurité : le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations unies*, op. cit., p. 194.

⁷⁵⁷ M. Virally, *L'organisation mondiale*, Paris, A. Colin, 1972, p. 453.

nécessitent le déclenchement effectif des hostilités, l'instabilité économique ne peut donc être qu'une menace contre la paix. Encore faut-il arriver à démontrer que c'est le cas. En la matière il faut cependant garder une certaine « flexibilité »⁷⁵⁸ et recourir aux règles d'interprétations pertinentes.

Les affaires qui vont être évoquées maintenant ont toutes en commun le fait que l'objet de la constatation effectuée en vertu du chapitre VII n'a pas été clairement indiqué par le Conseil de sécurité dans le corps même de ses résolutions. Cependant, nous allons nous appuyer sur les considérations de fait ayant conduit à l'adoption de ces dernières pour déterminer le rôle joué par les dégradations économiques dans la constatation de menace contre la paix à laquelle a abouti le Conseil.

La spécificité de ses résolutions réside dans le fait qu'on y décèle la présence d'un mandat portant sur des questions économiques. En réalité, nous constaterons que si la prescription d'un mandat d'ordre économique permet de faire le lien entre les circonstances économiques de l'affaire et la qualification du Conseil que la situation constitue une menace contre la paix ; en l'absence de telles circonstances, le mandat économique à lui seul suffit à intégrer une telle affaire dans la pratique du Conseil en ce qui concerne les préoccupations d'ordre « économique ». Ce qui n'est pas sans conséquence sur l'étendue des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la gestion de ces affaires.

I. - *La crise au Kosovo*. L'un des précédents que l'on peut citer dans cette catégorie est celui de la crise au Kosovo. En effet, à la suite de l'intervention, dite « d'humanité »⁷⁵⁹, menée par l'OTAN sur le territoire de l'Ex-République Fédérale Yougoslave, en fin mars 1999, le monde a découvert une province du Kosovo dans un chaos économique et social. Sur une population totale d'environ 1,7 million d'habitants, 800 000 Kosovars ont fui ou ont été chassés de la province. Dans le

⁷⁵⁸ M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations unies par le Conseil de sécurité : le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations unies*, op. cit., p.195.

⁷⁵⁹ D. Momtaz, « "L'intervention d'humanité" de l'OTAN au Kosovo et la règle du non recours à la force », *International review of the Red Cross*, n° 837, 2000, p. 89.

même temps, l'activité économique dans la plupart des provinces était tenue à l'arrêt à la suite de la répression serbe. Les services financiers et l'investissement s'étaient effondrés. L'Ex-République fédérale de Yougoslavie avait cessé de financer les gouvernements municipaux, provoquant la fermeture des écoles, des transports publics, des tribunaux et d'autres services vitaux essentiels. Les relations entre les Albanais et Serbes du Kosovo étaient en très mauvais état, ponctuées par des représailles généralisées, des pillages et des saisies de maisons et autres biens⁷⁶⁰.

C'est dans ce contexte que le Conseil de sécurité, dans le cadre de la Résolution 1244 (1999) agissant en vertu du chapitre VII, et après avoir « [considéré] que la situation dans la région continue de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales »⁷⁶¹, a, entre autres choses : décidé du déploiement au Kosovo « sous les auspices des Nations unies, de présences internationales civiles et de sécurité »⁷⁶² ; autorisé le Secrétaire général à établir « une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire pour le Kosovo en vertu de laquelle le peuple du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera une administration transitoire tout en organisant et supervisant le développement d'institutions d'auto-administration démocratiques provisoires »⁷⁶³ ; et surtout, énumérer les principales responsabilités de la présence civile internationale, parmi lesquelles figure le soutien à la reconstruction économique⁷⁶⁴. En prescrivant ce mandat d'ordre économique, le Conseil de sécurité a, en tenant compte de la situation économique sur le terrain, procédé à une qualification « de facto »⁷⁶⁵ qu'il existe une menace d'ordre

⁷⁶⁰ Pour plus de détails sur tous ces points, voir, M. J. Matheson, « United Nations Governance of Postconflict Societies », *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, p. 79.

⁷⁶¹ S/RES/ 1244, du 10 juin 1999, considérant de principe.

⁷⁶² *Ibid.*, para. 1.

⁷⁶³ *Ibid.*, para. 10.

⁷⁶⁴ *Ibid.*, para. 11 (g).

⁷⁶⁵ A. Peters, « Novel practice of the Security Council: Wildlife poaching and trafficking as a threat to the peace », disponible sur: *Blog of the European Journal of International Law*, consultable à : <http://www.ejiltalk.org/novel-practice-of-the-security-council-wildlife-poaching-and-trafficking-as-a-threat-to-the-peace/>.

économique au Kosovo, sinon dans la région. Évidemment il ne s'agit pas de dire que la situation économique a été « la » menace contre la paix au Kosovo, mais au moins l'une des sources ayant conduit à la qualification de menace contre la paix retenue par le Conseil de sécurité. En effet, d'autres auteurs ont pu relever que d'autres facteurs avaient également joué un rôle dans cette qualification⁷⁶⁶.

II. - La crise au Timor oriental. Il en est de même de la crise au Timor. En effet, à la suite du référendum portant sur la question de l'autonomie spéciale proposée au sein de la République d'Indonésie du 30 septembre 1999, rejeté par les Est-Timorais, consacrant ainsi le succès des tenants de l'indépendance, les milices pro indonésiennes engagent une campagne de violence forçant la Mission des Nations unies au Timor oriental, la MINUTO, à quitter le territoire. En effet, pendant trois semaines, ce territoire va connaître tueries massives et massacres aveugles ; destructions et pillages systématiques transformant plusieurs localités, dont Dili, en champs de ruines⁷⁶⁷.

Face à cette situation, le Conseil de sécurité adoptera d'abord la résolution 1264 (1999) dans laquelle il constate une menace contre la paix et autorise, sur la base du chapitre VII, la création d'une force multinationale, la Force internationale pour le Timor oriental (INTERFET), placée sous commandement unifié de l'Australie chargée de rétablir la paix et la sécurité au Timor oriental. Bien que cette résolution ne précise pas non plus l'origine de la menace qu'elle constate, à la lecture de certains paragraphes du préambule, on peut penser qu'il existe un lien certain entre la menace constatée et la crise humanitaire que traverse cette région⁷⁶⁸.

Un mois plus tard, le Conseil adoptera, toujours sur la base du chapitre VII, la résolution 1272 (1999), par laquelle il créera l'Administration transitoire des

⁷⁶⁶ M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39...*, *op. cit.*, p. 263 : « Le Conseil de sécurité semble indiquer que la source de la menace contre la paix est la situation humanitaire elle-même ».

⁷⁶⁷ G. Cahin, « L'action internationale au Timor Oriental », *Annuaire français de droit international*, 2000, vol. 46, pp. 148-154.

⁷⁶⁸ *Ibid.*, p. 149.

Nations unies au Timor oriental (ATNUTO)⁷⁶⁹. Là encore la motivation n'est pas claire. Mais, si l'on se réfère à la constatation du Conseil selon laquelle « la situation continue de menacer la paix et la sécurité » au Timor oriental, ainsi qu'aux références aux préoccupations humanitaires contenues dans le préambule, on peut penser qu'ici, aussi, les motivations sont d'ordre humanitaire⁷⁷⁰. Cependant, en créant l'ATNUTO, le Conseil confie à cette dernière la mission d'assurer la coordination et l'acheminement de l'aide au relèvement et au développement, ainsi que celle de contribuer à créer les conditions d'un développement durable⁷⁷¹. Ces missions de nature économique établissent en effet le lien entre la détresse économique du Timor oriental et la menace contre la paix constatée par le Conseil de sécurité ; d'autant plus que quelques années plus tard, dans le cadre d'une résolution non contraignante, celui-ci précisera que, « [tenant] compte du fait que, même si les manifestations de la crise actuelle au Timor-Leste sont d'ordre politique et institutionnel, la pauvreté et les effets calamiteux qui l'accompagnent, y compris le chômage urbain élevé, en particulier chez les jeunes, ont également contribué à la crise »⁷⁷².

III. - La crise en Irak, en avril 2003. Lorsque l'attaque anglo-américaine sur l'Irak a pris fin, ces derniers ont été confrontés à la lourde tâche de reconstruire le pays. En effet, la chute du régime de Saddam Hussein avait également plongé le pays dans le chaos, aussi bien au plan politique, juridique, qu'économique. C'est sur cette base que le Conseil de sécurité, dans le cadre de la résolution 1483 (2003), en vertu du chapitre VII, après avoir considéré que la situation en Irak continue de menacer la paix et la sécurité internationales, a mis à la charge de la communauté internationale l'obligation de reconstruire et de relancer l'économie irakienne⁷⁷³. Là encore, si la constatation reste abstraite et générale, le mandat économique prescrit

⁷⁶⁹ S/RES/1272, du 25 octobre 1999.

⁷⁷⁰ Dans le même sens, G. Cahin, « L'action internationale au Timor Oriental », *op. cit.*, p. 154.

⁷⁷¹ S/RES/1272, para. 1 (f) et (d).

⁷⁷² S/RES/1802, du 25 février 2008, préambule, para. 3.

⁷⁷³ S/RES/1483 (2003), du 23 mai 2003.

établit clairement le lien entre la menace contre la paix et la situation économique catastrophique sur le terrain.

Cela dit, si l'instabilité économique semble être un sujet de préoccupation récurrent pour le Conseil de sécurité. Celle-ci n'est d'ailleurs pas la seule sphère économique couverte par ce dernier. Les activités illicites et la mauvaise gestion des ressources économiques et financières constituent aussi des sources de menace contre la paix souvent constatées par le Conseil.

Paragraphe 2: Activités illicites et mauvaise gestion de ressources économiques et financières comme source de menace contre la paix

Face à la multiplication des conflits intra-étatiques et des luttes pour le partage des richesses, le Conseil de sécurité a été amené à établir un lien entre l'exploitation illégale des ressources naturelles, le commerce illégal de ces ressources, et l'apparition ou le prolongement des conflits armés. Récemment, le champ des ressources naturelles visées par le Conseil comme des menaces contre la paix s'est élargi au braconnage et au trafic de la faune sauvage.

Par ailleurs, depuis les attentats du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité a pris conscience que les menaces les plus répandues aujourd'hui ne sont pas celles qui sont perpétrées par des Gouvernements ou des armées, mais celles des terroristes, des trafiquants de drogues et des membres du crime international organisé.

Ces questions vont donc être abordées tour à tour pour démontrer l'élargissement de la catégorie de menace économique à la paix retenue par le Conseil de sécurité, en pratique. En effet, le Conseil considère désormais, non seulement l'exploitation et la commercialisation illicite des ressources naturelles comme source de menace contre la paix (A), mais également toute activité économique ou financière, notamment illicite, liée aux actes terroristes (B).

**A. Exploitation et commercialisation illicite de ressources naturelles
comme source de menace contre la paix**

À l'origine, seuls les bois et diamants étaient régulièrement visés par le Conseil de sécurité comme étant des menaces contre la paix (1). Ce champ a désormais été élargi au braconnage et au trafic de la faune sauvage (2).

1) Bois et diamants, ressources naturelles constamment visées par le Conseil de sécurité

Dans le cadre de déclarations de portée générale, le Conseil de sécurité a souvent reconnu que l'exploitation et la commercialisation illégale de ressources naturelles peuvent alimenter la poursuite d'un conflit. Ce fut le cas dans l'une de ses déclarations présidentielles récentes, dans laquelle il affirme « le Conseil de sécurité reconnaît le rôle que les ressources naturelles peuvent jouer dans des situations de conflits armés et post-conflits », il « note que dans des situations spécifiques de conflits armés l'exploitation, le trafic et la commercialisation illicites des ressources naturelles ont joué un rôle dans des domaines où ils ont contribué au déclenchement, à l'escalade ou à la perpétuation d'un conflit armé ». Aussi, « le Conseil à travers ses variantes résolutions, a pris des mesures sur ces questions, plus spécifiquement pour empêcher l'exploitation illégale des ressources naturelles, spécialement les diamants et le bois »⁷⁷⁴.

En effet, concrètement, le Conseil a réagi à l'exploitation et à la commercialisation illégale de ressources naturelles dans plusieurs situations. En effet, en Côte d'Ivoire, le Conseil de sécurité a adopté plusieurs résolutions, dont la Résolution 1 643 (2005), dans laquelle il se dit « *[conscient]* que le lien entre

⁷⁷⁴ S/PRST/2007/22, du 19 janvier 2007.

l'exploitation illégale des ressources naturelles, comme les diamants, le commerce illicite de ces ressources, la prolifération et le trafic d'armes, le recrutement et l'utilisation de mercenaires est l'un des facteurs qui contribuent à attiser et à exacerber les conflits en Afrique de l'Ouest »⁷⁷⁵. Un peu plus tôt au Liberia, il « *[rappellera]* qu'il s'est déjà dit préoccupé dans la Résolution 1306 (2000) par le rôle que joue le commerce illicite des diamants dans l'alimentation du conflit en Sierra Leone, et par les informations indiquant que ces diamants transitent par des pays voisins, notamment par le Liberia »⁷⁷⁶. Idem pour la situation en Sierra Leone, à la même époque, comme en témoigne la Résolution 1306 (2000)⁷⁷⁷. En République démocratique du Congo il s'est également dit « *[préoccupé]* des informations faisant état de l'exploitation illégale des ressources du pays et des conséquences que peuvent avoir ces activités sur la sécurité et la poursuite des hostilités »⁷⁷⁸.

2) L'élargissement récent du champ des ressources naturelles couvertes par le Conseil de sécurité : le braconnage et le trafic de la faune sauvage comme source de menace contre la paix

Dans deux résolutions récentes, la résolution 2134 (2014) en République centrafricaine et la Résolution 2136 (2014) en République démocratique du Congo, le Conseil de sécurité a considéré le braconnage et le trafic des objets de la faune sauvage comme une source de menace contre la paix.

Cela dit, les premières constatations de l'existence de liens entre poursuite de conflit armé, notamment en Afrique, et commerce illégal de ressources « vivantes » furent faites par le Secrétaire général de l'ONU. En effet, ce dernier dans un rapport

⁷⁷⁵ S/RES/ 1643, du 15 décembre 2005, préambule, para. 5.

⁷⁷⁶ S/RES/ 1343, du 7 mars 2001, pénultième considérant du préambule.

⁷⁷⁷ S/RES/1306, du 5 juillet 2000.

⁷⁷⁸ S/RES/1291, du 24 février 2000, septième considérant du préambule.

de 2013⁷⁷⁹ avait mentionné que dans la région d’Afrique centrale « le commerce illégal de l’ivoire peut constituer actuellement une importante source de financement des groupes armés, y compris de l’Armée de la résistance du seigneur (LRA). Il est également préoccupant que les braconniers utilisent des armes de plus en plus sophistiquées et puissantes, dont certaines, croit-on, pourraient être originaires des retombées en Libye. La situation est devenue si grave que les autorités nationales dans certains pays, comme le Cameroun, ont décidé d’utiliser l’armée nationale, en plus de la loi et des forces de l’ordre compétentes (police et gendarmerie) pour traquer les braconniers⁷⁸⁰. Selon lui, « [l]e braconnage et ses liens possibles avec d’autres activités criminelles, même terroristes, constituent une grave menace à la paix et à la sécurité durables en Afrique centrale »⁷⁸¹. À cet égard, le Secrétaire général a exhorté « les gouvernements de la sous-région à prendre en compte la question du braconnage comme une préoccupation majeure de la sécurité nationale et sous-régionale nécessitant leur action concertée et coordonnée⁷⁸² ».

Le Conseil, à son tour, a traité la question, d’abord à l’égard de la crise en République centrafricaine. En effet, dans la résolution 2134 (2014)⁷⁸³, il « *[constate]* avec préoccupation que la contrebande de diamants et d’autres formes d’exploitation illicite des ressources naturelles, y compris le braconnage, sont des forces de déstabilisation en République centrafricaine, et *[encourage]* les autorités de transition et les autorités de l’État pour répondre à ces questions à travers toutes les voies possibles [...] »⁷⁸⁴.

Deux jours plus tard, il adoptera aussi la résolution 2136 (2014), sur la crise en République démocratique du Congo, dans laquelle il « *[rapellera]* que le lien entre l’exploitation illégale des ressources naturelles, y compris le braconnage et le trafic illégal d’animaux sauvages, le commerce illicite de ces ressources, la prolifération et

⁷⁷⁹ Rapport du Secrétaire général. Doc. N.U. S/2013/297, du 20 mai 2013.

⁷⁸⁰ *Ibid.*, para. 9.

⁷⁸¹ *Ibid.*, para. 74.

⁷⁸² *Ibid.*, para. 75.

⁷⁸³ S/RES/ 2134, du 28 janvier 2014.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, préambule, para. 7.

le trafic d'armes, est l'un des principaux facteurs qui alimentent et exacerbent les conflits dans la région des Grands Lacs de l'Afrique »⁷⁸⁵. À travers ces différents précédents, le Conseil a donc élargi son domaine d'intervention aux ressources vivantes⁷⁸⁶, en ce qui concerne les ressources naturelles alimentant ou susceptibles d'alimenter la poursuite de conflits armés.

B. Sources de menace contre la paix issue de l'illicéité, de la corruption et de la mauvaise gestion des activités économiques et financières

Depuis 2001, les activités économiques et financières (illicites), constituent également des menaces contre la paix (1), ainsi que la corruption et la mauvaise gestion de ressources économiques et financières (2).

1) Activités économiques et financières (illicites), source de menace contre la paix en raison de leurs liens avec des actes terroristes

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, le monde, le Conseil de sécurité avec, a pris conscience que les menaces les plus répandues aujourd'hui ne sont pas celles qui sont perpétrées par des Gouvernements ou des armées, mais celles des terroristes, des trafiquants de drogues et des membres du crime transnational organisé⁷⁸⁷. Très souvent, toutes ces menaces entretiennent des liens très étroits. Le

⁷⁸⁵ S/RES/2136, du 30 janvier 2014, préambule, para. 10.

⁷⁸⁶ Sur tous ces points, voir, A. Peters, « Novel practice of the Security Council... », *op. cit.*, <http://www.ejiltalk.org/novel-practice-of-the-security-council-wildlife-poaching-and-trafficking-as-a-threat-to-the-peace/>.

⁷⁸⁷ Sur ce point, voir B. Rajagopal, « Invoking the Rule of Law in Post-Conflict Rebuilding : A Critical Examination », *William & Mary Law Review*, vol. 49, 2008, p. 1356.

trafic illégal de drogue, par exemple, ne constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales que quand il est lié aux actes de terrorisme international⁷⁸⁸.

Dans cette perspective, le Conseil de sécurité a très souvent saisi de concert les questions économiques et financières. Ainsi, dans sa résolution 1373 (2001)⁷⁸⁹, après avoir « [réaffirmé] la nécessité de lutter par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations unies, contre les menaces à la paix et à la sécurité internationale que font peser les actes de terrorisme »⁷⁹⁰, agissant en vertu du chapitre VII, le Conseil « [note] avec préoccupation les liens étroits existant entre le terrorisme international et la criminalité transnationale organisée, la drogue illicite, le blanchiment d'argent, le trafic d'armes et le transfert illégal de matières nucléaires, chimiques, biologiques et autres présentant un danger mortel [...] »⁷⁹¹.

Toutefois, c'est dans le cadre de l'Afghanistan que le Conseil de sécurité portera le plus son attention aux activités économiques et financières liées au terrorisme, plus exactement sur le trafic de drogues. En effet, récemment en 2008, le Conseil, dans sa Résolution 1833 (2008)⁷⁹², « [prenant] acte du caractère pluridimensionnel et interdépendant des défis à relever en Afghanistan, [réaffirme] que des progrès durables dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance et du développement, ainsi que dans le domaine transversal de la lutte contre les stupéfiants, se renforcent mutuellement [...] »⁷⁹³, s'est « [déclaré] de nouveau préoccupé par l'état de la sécurité en Afghanistan, en particulier par la multiplication des actes de violence et de terrorisme qui sont le fait des Talibans [...] et de ceux qui se livrent au trafic de drogues, et par les liens qui existent entre les activités terroristes

⁷⁸⁸ Sur ce point K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace... », *op. cit.*, p. 43. Pour plus de détails, *ibid.*, note 132.

⁷⁸⁹ S/RES/1373, du 28 septembre 2001.

⁷⁹⁰ *Ibid.*, préambule, para. 3.

⁷⁹¹ *Ibid.*, para. 5.

⁷⁹² S/RES/1833, du 22 septembre 2008.

⁷⁹³ *Ibid.*, préambule, para. 6.

et les drogues illicites, qui font peser des menaces sur la population locale, les forces nationales de sécurité et le personnel militaire et civil international »⁷⁹⁴.

Un dernier domaine d'où on voit émerger une nouvelle pratique du Conseil de sécurité, dans la sphère économique, est celui de la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion des ressources économiques et financières.

2) **Corruption et mauvaise gestion de ressources économiques et financières, source de menace contre la paix dans la pratique récente du Conseil de sécurité**

Initiée au milieu des années 2000s, cette pratique est de plus en plus usitée actuellement par le Conseil de sécurité. En effet, c'est dans le cadre du précédent libérien que l'on situe l'émergence de cette pratique du Conseil de sécurité qui consiste à désormais appréhender la corruption et la mauvaise gestion des ressources économiques et financières comme source de menace contre la paix. En effet, la période de transition au Liberia était marquée par une sérieuse corruption et une mauvaise gestion des finances publiques qui menaçaient les perspectives pour une paix durable⁷⁹⁵. La mauvaise gouvernance économique au Liberia avait miné le gouvernement et alimentait la concurrence violente sur les ressources naturelles⁷⁹⁶. Eu égard à cela, le Conseil de sécurité a adopté sa résolution 1626 (2005), par laquelle il a exprimé sa préoccupation à propos de la corruption au sein des institutions étatiques⁷⁹⁷. Plusieurs résolutions ultérieures vont réitérer cette préoccupation, voire

⁷⁹⁴ *Ibid.*, para. 7.

⁷⁹⁵ S. R. Lyons, « GEMAP : The New Anti-Corruption Plan for Liberia », *American Society of International Law Insightss*, vol. 9, 2005, p. 15.

⁷⁹⁶ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction... », *op. cit.*, p. 1034.

⁷⁹⁷ S/RES/1626, du 19 septembre 2005, quatrième considérant du préambule.

la condamner et imposer des sanctions dont la levée sera conditionnée à la cessation de cette situation.

Depuis lors, cette pratique s'est généralisée et on l'a retrouvée dans beaucoup de résolutions récentes du Conseil. En effet, déjà en 2013, dans le cadre de la crise en Afghanistan, le Conseil a souligné que dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, «le Gouvernement afghan doit lutter plus énergiquement contre la corruption, promouvoir davantage la transparence et mieux assumer ses responsabilités [...]»⁷⁹⁸; et également réaffirmé que «l'avenir pacifique de l'Afghanistan repose sur l'édification d'un État stable, sûr et viable sur le plan économique, à l'abri du terrorisme et des stupéfiants et fondé sur la primauté du droit [...] et la bonne gouvernance économique, y compris la lutte contre la corruption [...]»⁷⁹⁹. Quelques mois plus tard, il se déclarera «préoccupé par les constatations du Groupe d'experts concernant l'expansion d'un système d'imposition illégal, la multiplication de postes de contrôle et de cas d'extorsion de fonds» en Côte d'Ivoire⁸⁰⁰.

Toutes ces constatations de la part du Conseil de sécurité ne sont pas vouées à rester lettre morte. En effet, ce dernier, pour leur donner effet, adopte des mesures d'exécution concrètes dont la légalité au titre de la reconstruction économique mérite d'être analysée.

Conclusion du chapitre 1

Pour justifier l'adoption de mesures de reconstruction économique post-conflit au titre de sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité reste tenu d'invoquer la menace contre la paix prévue à l'article

⁷⁹⁸ S/RES/ 2120, du 10 octobre 2013, préambule, para. 8.

⁷⁹⁹ *Ibid.*, para. 17.

⁸⁰⁰ S/RS/2101 (2013), du 25 avril 2013, préambule, para. 5.

39 de la Charte des Nations unies comme base légale d'intervention. Une analyse portant sur les dispositions de la Charte des Nations unies ainsi que sur la pratique du Conseil a démontré que l'attraction des questions économiques dans le champ de ses compétences au titre du chapitre VII, repose sur des bases légales solides, qu'il s'agisse d'une instabilité économique, pour peu qu'elle remplisse les conditions de gravité et d'actualité requises par la Charte des Nations unies, que d'activités économiques et financières illicites telles, que l'exploitation illicite des ressources naturelles ou la corruption et la mauvaise gestion économique.

La question que l'on est en droit de se poser présentement est celle de l'étendue des compétences du Conseil de sécurité face à ce genre nouveau de menace contre la paix.

Chapitre 2 : La portée des pouvoirs exercés par le Conseil de sécurité dans le cadre de la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, au regard du chapitre VII de la Charte des Nations unies

Dans le cadre de la reconstruction post-confliktuelle, le Conseil de sécurité a directement décidé un certain nombre de mesures portant sur des questions économiques. L'ensemble de la doctrine semble se rejoindre sur l'idée selon laquelle toutes les mesures « pacifiques inédites »⁸⁰¹ adoptées par le Conseil de sécurité ces dernières années ne peuvent avoir pour base textuelle que l'article 41⁸⁰², qui prescrit vraisemblablement ce qui est communément appelé « sanction »⁸⁰³, et d'autres mesures de nature indéterminée, parmi lesquelles figurent ses mesures proactives récentes. La différence avec les sanctions, c'est que les mesures proactives ne consistent pas à restreindre des opportunités économiques, comme le fait effectivement un régime de sanctions, mais plutôt à améliorer ou à revitaliser le tissu économique des territoires ravagés par des conflits et sujets à reconstruction.

Toutefois, selon certains auteurs, seules des mesures ayant pour objectif de contraindre un fauteur de troubles peuvent être adoptées sur la base de l'article 41⁸⁰⁴ ; ce qui aurait pour conséquence d'en exclure, logiquement, les mesures proactives liées à la revitalisation économique. En réalité, rien dans cet article ne laisse présager une telle interprétation. La Charte n'emploie pas le mot « sanction », mais « mesure », de connotation beaucoup plus neutre. Par conséquent, pour déterminer la finalité de

⁸⁰¹ Expression empruntée à E. Lagrange et P. M. Eisemann : « Article 41 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, p. 1211.

⁸⁰² K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction... », *op. cit.*, p. 1028.

⁸⁰³ M. Bennouna, « Les sanctions économiques des Nations unies », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 300, 2002, p. 24.

⁸⁰⁴ Ch. Dominicé, « La sécurité collective et la crise du golfe », in l'auteur, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Recueil d'études, Genève, Publication de l'Institut universitaire des hautes études internationales, puf, 1997, pp. 165- 166.

telles mesures, il faut se référer au sens de l'expression « donner effet » qui indique, en effet, que la finalité des différentes mesures adoptées au titre de l'article 41 dépend du but recherché par la décision substantielle⁸⁰⁵. Aussi, si le but assigné par le Conseil de sécurité aux mesures qu'il adopte est de reconstruire des économies détruites, les mesures d'application, non-militaires, adoptées pour donner effet à cette décision seront inmanquablement des mesures proactives.

Cela dit, même dans cette perspective, le Conseil n'est pas entièrement libre dans son action. Il doit nécessairement tenir compte des obligations légales qui pèsent sur lui lorsqu'il est amené à reconstruire des économies détruites. Parce que les restrictions déduites de telles obligations diffèrent selon que le Conseil, exerce directement des pouvoirs normatifs sur un territoire (**Section I**), que s'il se contente simplement de superviser le processus de reconstruction (**Section II**), ces deux questions vont être traitées séparément.

Section I : La portée du pouvoir normatif exercé, en matière économique, par le Conseil de sécurité ou ses organes subsidiaires, lors des opérations de reconstruction

Lorsque le processus de reconstruction économique se poursuit via la technique de l'administration internationale de territoire ou celle de l'occupation militaire cautionnée par le Conseil de sécurité, pour mener à bien leur mission⁸⁰⁶, les acteurs

⁸⁰⁵ J. Combacau, « Le chapitre VII de la Charte des Nations-Unies ... », *op. cit.*, pp. 148.

⁸⁰⁶ Dans le cadre d'une reconstruction de territoire dans laquelle les autorités locales sont incapables d'exercer elles-mêmes le pouvoir décisionnel, il est bien accepté que les autorités internationales le fassent. Comme le précise Kristen Boon, (l'auteur, « [f]ailure to give authorities the power to pass and to enforce new laws may create legal and political vacuums in ... territories [concerned] which could lead to chaos and even harm to the inhabitants. The capacity to change laws is also integral to the democratic system ». K. Boon, « Legislative Reform in Post-Conflict Zones: Just Post Bellum and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », *op. cit.*, p. 322.

internationaux pertinents se voient souvent confier des pouvoirs « quasi étatiques », dès l'instant où ils éclipsent l'État comme titulaire exclusif de l'autorité publique en promulguant des actes juridiques qui sont contraignants et directement applicables⁸⁰⁷, tant dans l'ordre juridique interne de l'organisation internationale qui les a créés, que dans l'ordre juridique de l'État ou du territoire sous leur contrôle respectif⁸⁰⁸.

L'exercice de tels pouvoirs comprend généralement le pouvoir d'apporter des modifications au droit applicable sur le territoire, y compris sur sa constitution, ses lois et règlements administratifs. La nécessité d'en discuter la portée découle du fait que la majorité des autorités internationales qui en ont été investies se sont engagées dans un vaste programme d'actions impliquant une transformation extensive du système économique des territoires en cause (§-1).

En revanche, l'exercice de ces pouvoirs, par des acteurs internationaux, n'est pas perpétuel. Ces derniers doivent, pour ne pas porter atteinte aux principes de souveraineté et d'autodétermination des peuples, ainsi qu'à la logique même des pouvoirs du Conseil de sécurité, exercés dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies, être restitués aux autorités locales des entités sujettes à reconstruction ; ce qui n'est pas sans soulever d'autres préoccupations juridiques (§-2).

⁸⁰⁷ Ce type d'action réglementaire a son origine dans l'ère de la Société des Nations au cours de laquelle la CPJI a ouvert une porte conceptuelle en développant la notion d'invocabilité directe des normes internationales des traités dans le cadre d'un litige relatif au système ferroviaire de la Ville libre de Danzig. En l'espèce, la CPJI devait examiner l'effet de l'accord Danzig-Pologne du 22 octobre 1921 dans le cadre de l'établissement des conditions de service des citoyens de Danzig dans les chemins de fer polonais. La Pologne n'avait pas mis en œuvre l'accord. La Cour a noté qu'il y avait un principe bien établi du droit international que les accords internationaux ne peuvent pas, en tant que tels, créer des droits et des obligations directes à l'égard des particuliers ; ce qui n'excluait pas nécessairement l'adoption, par les parties, de certaines règles définies créant des droits individuels et des obligations exécutoires par les juridictions nationales. La Cour a soutenu que la création de droits et d'obligations directes pourrait être assumée si la formulation et le contenu général du traité établissent qu'il était de l'intention des Parties contractantes de le faire, créant ainsi un régime juridique spécifique. Voir CPJI, *Compétence des tribunaux de Danzig*, CPJI, Série. B, n° 15, 1928, pp. 17-18.

⁸⁰⁸ Dans le même sens, C. Stahn, « Lawmaking by International Administrations », *op. cit.*, p. 84.

Paragraphe 1 : L'exercice par le Conseil de sécurité ou ses organes subsidiaires de la plénitude et de l'exclusivité des compétences étatiques, en matière économique, lors des opérations de reconstruction

De manière générale, dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité agit à travers des organes *ad hoc*, créés pour un temps, afin d'accomplir la mission qui leur est confiée. En effet, l'article 29 de la Charte des Nations unies dispose que « le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions ». Il faut ainsi que le Conseil juge nécessaire la création d'un organe et qu'il juge cet organe nécessaire à ses fonctions⁸⁰⁹. Il est vrai que la reconstruction économique n'est pas, à proprement parler, une fonction du Conseil de sécurité ; cela dit, comme nous l'avons vu précédemment, elle participe à sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Par conséquent, le Conseil, en tant qu'organe jouissant de la « *Kompetenz-kompetenz* », dispose du pouvoir de décider librement s'il doit créer ou non un organe subsidiaire afin de réaliser le mandat de reconstruction économique qu'il a décidé à l'égard d'un territoire donné.

En outre, sur la base de ses pouvoirs implicites en vertu du chapitre VII, il est largement reconnu que le Conseil de sécurité est doté du pouvoir d'établir des administrations civiles internationales. Celles-ci peuvent aussi trouver leur fondement dans l'article 41 qui permet au Conseil de sécurité.

Par ailleurs, étant donné que ces administrations civiles internationales impliquent la délégation des pouvoirs du Conseil de sécurité au Secrétaire général de l'ONU, sous la forme d'un Représentant spécial, l'article 98 de la Charte constitue une

⁸⁰⁹ Cette formulation permet au Conseil de créer des organes subsidiaires et de leur attribuer des compétences qu'il ne possède pas lui-même. Voir pour l'existence de compétences similaires au sein de l'Assemblée générale des Nations unies, CIJ, *Effet des jugements du tribunal administratif des Nations unies accordant indemnités*, Avis consultatif, 13 juillet 1954, *Rec.*, 1954, pp. 56-58.

base supplémentaire pour cette délégation de pouvoirs⁸¹⁰. Ainsi, les Représentants spéciaux du Secrétaire général et leurs organisations, telles que la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)⁸¹¹ ou l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO)⁸¹², peuvent être considérés comme des organes subsidiaires du Conseil, notamment en vertu de l'article 29 de la Charte, ou du moins comme des organes subsidiaires des Nations unies dans son ensemble, notamment en vertu de l'article 7, paragraphe 2⁸¹³. La question reste ouverte en ce qui concerne l'Autorité provisoire de la coalition en Irak.

Cependant, ces articles ne traitent que de la base légale de ces organismes et des règles de procédure y relatives. Ils ne prévoient pas de limites quant aux organes qui peuvent être établis ni ne précisent quels pouvoirs, le Conseil peut déléguer à ces organes. La question est particulièrement pertinente lorsque l'organe subsidiaire créé par le Conseil de sécurité, afin de procéder à la reconstruction économique d'un territoire, est détenteur de pouvoir normatif sur ledit territoire, comme c'est le cas dans le cadre d'une administration internationale de territoire ou lors de l'occupation de l'Irak par la Coalition Anglo-américaine.

Étant donné la nature intrusive de telles missions, l'exercice de tels pouvoirs ne peut être présumé. Aussi, allons-nous voir dans quelle mesure des compétences intrusives, plus ou moins étendues, sur les économies locales, ont été confiées par le Conseil de sécurité à ses divers organes subsidiaires. À cet effet, l'on constatera que l'étendue du mandat économique n'a pas été pris en compte dans la détermination de l'étendue des compétences à exercer sur ces territoires. Qu'il s'agisse de mandat économique limité (A) ou exhaustif (B), dans les deux cas, les organes subsidiaires du

⁸¹⁰ Charte des Nations unies, art. 98 : « [le] Secrétaire général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle. Il remplit toutes autres fonctions dont il est chargé par ces organes. Il présente à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation ».

⁸¹¹ S/RES/1244, du 10 juin 1999.

⁸¹² S/RES/1272, du 25 octobre 1999.

⁸¹³ Charte des Nations unies, art. 7, para. 2 : « [les] organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être conformément à la présente Charte ».

Conseil de sécurité ont été doté de compétences étatiques très étendues dans la sphère économique locale. Ce qui ne manque pas d'interroger leur licéité au regard des obligations légales qui pèsent sur le Conseil de sécurité dans le cadre du processus de reconstruction économique.

A. Des compétences étatiques étendues pour un faible mandat économique : exercice du pouvoir normatif, en matière économique, en Somalie et en Slavonie orientale

I. - L'exercice de compétences étatiques, en matière économique, en Somalie.
L'implication des Nations unies en Somalie est le premier cas dans lequel les Nations unies de manière générale, et le Conseil de sécurité de manière particulière ont prescrit l'exercice de fonctions gouvernementales dans une mission de paix établie en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies ; et ce, même avant qu'un accord de cessez-le-feu ne soit signé par les différentes parties en conflit⁸¹⁴.

En fait, l'opération des Nations unies en Somalie était originellement établie comme une opération humanitaire et de maintien de la paix traditionnelle⁸¹⁵. La détérioration rapide de la situation sur le terrain a incité le Conseil de sécurité à autoriser, en vertu du chapitre VII, l'utilisation de « *tous les moyens nécessaires pour rétablir aussi tôt que possible un environnement sûr pour les opérations de secours humanitaires* »⁸¹⁶. Comme la Force d'intervention unifiée (UNITAF) s'est avérée inefficace pour réaliser son mandat d'établissement d'un environnement sûr pour

⁸¹⁴ C. Stahn, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *op. cit.*, p. 127.

⁸¹⁵ S. K. Han, « Building a Peace that lasts: The United Nations and Post-Civil War Peace-Building », *op. cit.*, p. 862.

⁸¹⁶ S/RES/794 du 2 décembre 1992.

l'acheminement de l'aide humanitaire⁸¹⁷, le Conseil de sécurité a adopté la Résolution 814 (1993), dotant de pouvoirs coercitifs une nouvelle opération des Nations unies en Somalie (ONUSOM II), pour établir un environnement sûr à travers le pays⁸¹⁸.

Sur le plan économique, l'ONUSOM II avait pour mandat de : « fournir une assistance au peuple somalien dans la reconstruction de leur économie détruite [...], rétablir les structures institutionnelles du pays [...], recréer un État somalien basé sur la gouvernance démocratique et réhabiliter l'économie et les infrastructures du pays »⁸¹⁹.

Comme son mandat l'indique clairement, l'ONUSOM II avait des pouvoirs qui allaient au-delà de ceux jusque-là confiés à des opérations traditionnelles de maintien de la paix des Nations unies, entreprises en vertu du chapitre VII. À ce propos, le Secrétaire général précisera d'ailleurs que les activités des Nations unies en Somalie étaient conçues pour aller au-delà des efforts de secours humanitaire pour « ouvrir la voie à la réhabilitation et la reconstruction à grande échelle »⁸²⁰ en Somalie. Le but immédiat était d'« empêcher une nouvelle détérioration économique et sociale ou de tomber dans un nouveau cycle de tuerie et de brutalité intestine »⁸²¹ ; mais à long terme, l'objectif ultime était « d'assister le peuple somalien à créer et à maintenir l'ordre et de nouvelles institutions pour leur propre gouvernance »⁸²².

Pour ce faire, le Représentant spécial du Secrétaire général s'est, entre autres, appuyé sur ce mandat, confié en vertu du chapitre VII, pour exécuter certaines fonctions de nature gouvernementale⁸²³. En effet, selon l'accord de paix d'Addis

⁸¹⁷ Rapport du Secrétaire général soumis dans la poursuite des paras. 18 et 19 de la résolution 794 (1992). Doc. S/25354 (1993), p. 19.

⁸¹⁸ S/RES/814 du 26 mars 1993.

⁸¹⁹ Recommandations du Secrétaire général des Nations unies pour l'application de la résolution 814 (1993). Doc. S/25354 (1993), p. 19.

⁸²⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁸²¹ *Ibid.*, p. 7.

⁸²² *Ibidem*.

⁸²³ J. A. Frowein & N. Krish, « Article 39 », *op. cit.*, p. 743.

Abeba de 1993⁸²⁴, c'est le Conseil National de la Transition (CNT) qui était investi de l'autorité administrative et législative en Somalie, mais en pratique, ces fonctions ont été assumées par les Nations unies jusqu'à la création dudit Conseil au cours de la première année suivant la conclusion de l'Accord⁸²⁵. Ainsi, avant la création du CNT, l'UNITAF d'abord, puis l'ONUSOM II ensuite, ont agi comme les principales autorités gouvernementales en Somalie⁸²⁶, soutenues cependant par un organe consultatif national⁸²⁷. L'exercice légal de telles compétences étatiques n'est permis que par la portée du mandat qui leur est confié par le Conseil de sécurité dans ses résolutions pertinentes⁸²⁸.

Cependant, la mission des Nations unies n'a pas atteint tous ses objectifs, notamment sur le plan économique. L'essentiel des pouvoirs gouvernementaux a été exercé dans le domaine pénal⁸²⁹. Il en est de même de l'expérience des Nations unies en Slavonie orientale.

II. - L'exercice de compétences étatiques, en matière économique, en Slavonie orientale. Le premier cas dans lequel le Conseil de sécurité a invoqué le chapitre VII afin d'établir une administration globale et directe des Nations unies sur un territoire a été l'Administration transitoire des Nations unies pour la Slavonie orientale, Baranja

⁸²⁴ Voir l'article 1, section 4, de l'Accord général signé à Addis-Abeba le 8 janvier 1993. Doc. S/25168, Annexe II (1993).

⁸²⁵ Voir le Rapport du Secrétaire général sur la situation en Somalie (Doc. S/26738 du 12 novembre 1993, para. 28), et le Rapport du 6 janvier 1994 (Doc. S/1994/12, para. 14).

⁸²⁶ F.-E. Hufnagel, *UN-Friedensoperation der zweiten Generation*, 199, tel que cité par C. Stahn, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *op. cit.*, (note 96) p. 128.

⁸²⁷ Rapport du Secrétaire général. Doc. S/26738, para. 28.

⁸²⁸ Cette conclusion n'est, cependant, pas partagée par tous. Selon Dan Sarooshi, le Représentant du Secrétaire général a outrepassé son autorité telle qu'accordée par le Conseil de sécurité, notamment lorsqu'il a promulgué un nouveau code pénal. D. Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, *op. cit.*, pp. 62-63.

⁸²⁹ Sur ces points, par C. Stahn, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *op. cit.*, (notes 98 et 99) p. 129.

et le Srem occidental (ATNUSO)⁸³⁰. La Slavonie orientale était la dernière partie restante de la Republika Srpska Krajina (RSK) sous contrôle de la Serbie qui, durant la guerre en Croatie, avait contrôlé un tiers du territoire croate⁸³¹. Après la guerre, la RSK a cessé d'exister et le territoire a été réintégré à la Croatie⁸³².

L'ATNUSO a été créée afin de permettre une réintégration pacifique de ce territoire à la Croatie, tout en garantissant les droits des minorités serbes vivant sur ce territoire⁸³³. Les Nations unies ont eu un contrôle sur ce territoire pendant deux ans avant sa réintégration à la Croatie en 1998. Durant cette période, 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 »⁸³⁴.

La mission était, entre autres, confiée pour entreprendre des tâches liées à l'administration et au fonctionnement des services publics, à l'organisation d'élections et à « entreprendre les autres activités décrites dans le rapport du Secrétaire général, y compris l'assistance dans la coordination des plans pour le développement et la reconstruction économique de la région »⁸³⁵. En pratique, cependant, l'accent a été mis sur les aspects sociaux⁸³⁶ plutôt qu'économiques, ces derniers étant, en effet, limités à

⁸³⁰ Résolution du Conseil de sécurité. Doc. S/RES/1025 (1995), du 13 décembre 1995.

⁸³¹ Voir l'Accord fondamental concernant la région de la Slavonie orientale, de la Baranja et du Srem occidental du 12 novembre 1995. Doc. S/195/951 (1995), du 12 novembre 1995.

⁸³² A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *op. cit.*, p. 433.

⁸³³ L'Accord fondamental concernant la région de la Slavonie orientale, du 12 novembre 1995.

⁸³⁴ Rapport du Secrétaire général du 13 décembre 1995, en application de la résolution 102(1995) du Conseil de sécurité. Doc. S/1995/1028, du 13 décembre 1995, para. 17.

⁸³⁵ Résolution du Conseil de sécurité. Doc. S/RES/1037 (1996), du 15 janvier 1996, para. 11.

⁸³⁶ Même sur des aspects sociaux, certaines questions importantes n'ont pas été traitées car aucun moyen juridique ou financier n'a été mis en place pour y faire face. C'est le cas des revendications des droits de propriété qui ont causé une grande insécurité économique et profondément affecté le développement économique de la société. Sur tous ces points, O. Korhonen; « International Governance in Post-Conflict Situations », *Leiden journal of international law*, vol. 14, 2001, p. 523.

l'emploi⁸³⁷. On ne peut pas en dire autant des opérations au Kosovo et au Timor oriental.

B. Des compétences étatiques étendues pour des mandats économiques exhaustifs : l'exercice du pouvoir normatif, en matière économique, au Kosovo, au Timor oriental et en Irak

La majorité des opérations de reconstruction économique comportant l'exercice de fonctions gouvernementales par des autorités internationales s'est déroulée dans le cadre d'administrations internationales de territoires. Un seul cas d'occupation militaire portant sur la reconstruction politico-économique d'un État, entreprise sous l'égide du Conseil de sécurité, est recensé à ce jour⁸³⁸ : c'est celui de l'occupation de l'Irak par la coalition anglo-américaine entre 2003 et 2004⁸³⁹. Étant donné que ce dernier cas de figure implique, dans une certaine mesure, la prise en compte d'un corpus juridique spécifique, à savoir le droit de l'occupation militaire, dans un souci de clarté, l'étendue des compétences étatiques confiées, en matière économique, aux administrations internationales au Kosovo et au Timor oriental sera

⁸³⁷ J. Smoljan, « Socio-Economic Aspects of Peacebuilding: UNTAES and the Organisation of Employment in Eastern Slavonia », *International Peacekeeping*, vol. 10, 2003, p. 27.

⁸³⁸ Toutefois, il faut préciser que ce n'est pas la première fois que le Conseil de sécurité reconnaît l'existence d'une occupation militaire et affirme l'applicabilité du droit international humanitaire. En effet, le Conseil a déjà affirmé cette applicabilité dans le cas de l'occupation par Israël des territoires palestiniens, ou du Sud Liban, ou des hauteurs du Golan, en qualifiant Israël de puissance occupante ; il en a également été ainsi de l'occupation du Koweït par l'Irak, ou de Chypre par la Turquie. Sur tous ces points, lire J. C. Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », *op. cit.*, p. 229-230. Cependant, le précédent irakien est le seul, à ce jour, dans lequel le Conseil de sécurité prescrit des mesures économiques d'une aussi grande portée.

⁸³⁹ Depuis 2004, la présence militaire étrangère en Irak est fondée sur le consentement expressément donné, et régulièrement renouvelé, par le nouveau gouvernement irakien. Elle a donc quitté la catégorie d'occupation pour entrer dans celle des interventions sollicitées. Sur ces points, voir P. Daillier et al., *Droit international public, op. cit.*, p. 540.

analysée en premier lieu (1) ; et en dernier lieu le cas spécifique de l'administration économique de l'Irak (2).

1) **L'étendue du pouvoir normatif exercé en matière économique dans le cadre de la reconstruction du Kosovo et du Timor oriental**

L'analyse de la situation au Kosovo (a) sera suivie de celle du Timor oriental (b).

a. **L'étendue du pouvoir normatif exercé en matière économique dans le cadre de la reconstruction du Kosovo**

I. - Base légale des compétences régaliennes exercées par l'Administration des Nations unies au Kosovo. À la fin des bombardements de l'OTAN, et afin de restaurer la paix au Kosovo, le Conseil de sécurité a prévu dans sa résolution 1244 (1999), du 10 juin 1999, le déploiement de présences internationales civile⁸⁴⁰s et de sécurité pour une période initiale de douze mois et renouvelable ; cela jusqu'à ce que le Conseil en décide autrement. Sur cette base, le Secrétaire général des Nations unies a établi puis chargé la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo des opérations civiles (MINUK)⁸⁴¹.

Bien que cela ne soit pas expressément dit dans la résolution 1244 (1999), le Conseil de sécurité a effectivement transféré l'exercice de l'exclusivité, sinon la plénitude, des pouvoirs législatifs et exécutifs, sur le territoire kosovar à la MINUK. En effet, le texte de la résolution se contente d'énumérer un certain nombre de

⁸⁴⁰ S/RES/1244 (1999), du 10 juin 1999, para. 6.

⁸⁴¹ S/1999/779, du 12 juillet 1999.

fonctions⁸⁴². En pratique, les Nations unies ne peuvent exécuter ces fonctions sans posséder la plénitude des pouvoirs gouvernementaux sur le territoire⁸⁴³. Précisément, le paragraphe 10 de la résolution citée, selon lequel la MINUK doit « assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d’une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d’auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales », implique une responsabilité beaucoup plus large que celle confiée aux missions traditionnelles de maintien de la paix dans lesquelles l’autorité

⁸⁴² S/RES/1244, 10 juin 1999, para. 11 : « Décide que les principales responsabilités de la présence internationale civile seront les suivantes :

- a) Faciliter, en attendant un règlement définitif, l’instauration au Kosovo d’une autonomie et d’une auto-administration substantielles, compte pleinement tenu de l’annexe 2 et des Accords de Rambouillet (S/1999/648);
- b) Exercer les fonctions d’administration civile de base là où cela sera nécessaire et tant qu’il y aura lieu de le faire;
- c) Organiser et superviser la mise en place d’institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, notamment la tenue d’élections;
- d) Transférer ces responsabilités administratives aux institutions susvisées à mesure qu’elles auront été mises en place, tout en supervisant et en facilitant le renforcement des institutions locales provisoires du Kosovo, de même que les autres activités de consolidation de la paix;
- e) Faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des Accords de Rambouillet;
- f) À un stade final, superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires du Kosovo aux institutions qui auront été établies dans le cadre d’un règlement politique;
- g) Faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de l’économie;
- h) En coordination avec les organisations internationales à vocation humanitaire, faciliter l’acheminement de l’aide humanitaire et des secours aux sinistrés;
- i) Maintenir l’ordre public, notamment en mettant en place des forces de police locales et, entre-temps, en déployant du personnel international de police servant au Kosovo;
- j) Défendre et promouvoir les droits de l’homme;
- k) Veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au Kosovo ».

⁸⁴³ M. Bothe and Th. Marauhn, « UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration », *op. cit.*, p. 225.

internationale soutient un processus transitoire, mais les autorités locales demeurent les responsables ultimes⁸⁴⁴.

Par ailleurs, le paragraphe 11 de ladite résolution, qui énumère les fonctions confiées à la MINUK, ne peut être considéré comme avoir épuisé les pouvoirs dévolus à cet organe international⁸⁴⁵. Ainsi, comme le précise le professeur Tomuschat, « *a great deal has depended and still depends on the way in which the office holder, in particular the Special Representative, interprets and then applies the mandate entrusted to him* »⁸⁴⁶. En effet, il est de pratique constante que les Nations unies disposent du pouvoir d'interprétation du mandat des opérations de maintien de la paix ou d'administration directe qu'elles établissent⁸⁴⁷.

Cette interprétation, même si contestée par l'ex-Yougoslavie⁸⁴⁸ a été celle retenue par le Secrétaire général, dans son Rapport du 12 juillet 1999, lorsqu'il a notamment estimé que l'administration du territoire et de la population du Kosovo étaient des motifs justifiant que la MINUK soit investie de tous les pouvoirs⁸⁴⁹. Ainsi, selon le Secrétaire général, « [dans] sa résolution 1244 (1999), le Conseil de sécurité a confié à l'administration civile intérimaire le soin d'administrer le territoire et la population du Kosovo. La MINUK sera donc investie de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs, pouvoirs judiciaires compris »⁸⁵⁰, « [des] arrangements seront pris avec la

⁸⁴⁴ A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *op. cit.*, p. 442.

⁸⁴⁵ On en veut pour preuve la phrase introductive : « [d]écide que les principales responsabilités de la présence internationale civile seront les suivantes (nous soulignons) ». S/RES/1244, 10 juin 1999, para. 11.

⁸⁴⁶ C. Tomuschat, « Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo », *op. cit.*, p. 324.

⁸⁴⁷ E. Lagrange, « La mission intérimaire des Nations unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire », *op. cit.*, p. 347.

⁸⁴⁸ En effet, dès le 19 juillet 1999, l'ex-République fédérale de Yougoslavie a fait parvenir au Président du Conseil de sécurité un « Mémoire de la R.F.Y. concernant l'application de la résolution 1244 (1999) » qui recensait pour les récuser toutes les mesures adoptées par la MINUK. Doc. S/1999/1124, du 4 novembre 1999. Sur tous ces points, *ibid.*, pp. 347-349.

⁸⁴⁹ S/1999/779, du 12 juillet 1999.

⁸⁵⁰ *Ibid.*, para. 35.

République fédérale de Yougoslavie afin de faciliter les activités de la MINUK dans les territoires de la République fédérale autres que le Kosovo »⁸⁵¹.

Si le pouvoir régalien est bien confié à la MINUK, c'est surtout le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) qui l'exerce, notamment par voie réglementaire⁸⁵², et dans tous les domaines placés sous sa responsabilité. Ainsi, peut-il abroger, suspendre ou modifier les lois existantes s'il estime que cela est nécessaire pour remplir ses fonctions ou s'il considère que ces lois sont incompatibles avec le Mandat et les objectifs de la MINUK⁸⁵³.

Le RSSG, désigné par le Secrétaire général comme « l'unique autorité légitime au Kosovo »⁸⁵⁴ et disposant de « l'autorité finale d'interprétation »⁸⁵⁵ de la résolution 1244 (1999), a justement, pour asseoir ses pouvoirs sur une base légale, largement interprété ceux-ci. En effet, dans son tout premier règlement⁸⁵⁶, le RSSG confirme qu'il détient toute autorité législative et exécutive, y compris l'administration de la justice sur le territoire et le peuple du Kosovo⁸⁵⁷, ainsi que le pouvoir d'adopter des actes législatifs sous forme réglementaire autant que nécessaire⁸⁵⁸. De tels règlements resteraient en vigueur jusqu'à ce que la MINUK les abroge ou jusqu'à ce

⁸⁵¹ *Ibid.*, para. 36.

⁸⁵² Le RSSG dispose aussi d'un pouvoir de nomination. Il peut ainsi nommer toute personne qu'il souhaite pour exercer des fonctions dans l'administration civile intérimaire, et notamment dans l'appareil judiciaire, mais encore il peut démettre des personnes de leurs fonctions s'il juge qu'elles les remplissent de manière incompatible avec le mandat et les objectifs de la MINUK. Sur tous ces points, lire T. Garcia, « La Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) », *Revue générale de droit international public*, vol. 1, 2001, p. 67.

⁸⁵³ *Ibidem*.

⁸⁵⁴ Doc. S/1999/779, du 12 juillet 1999, para. 41.

⁸⁵⁵ *Ibid.*, para. 44.

⁸⁵⁶ Ce dernier, considéré comme « la mère des lois » (T. Garcia, « La Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) », *op. cit.*, p. 68), sera invoqué dans tous les règlements ultérieurs de la MINUK.

⁸⁵⁷ UNMIK/REG/1999/1, du 25 juillet 1999, para. 14.

⁸⁵⁸ *Ibid.*, sec. 4.

qu'ils soient suspendus par l'Autorité transitoire du Kosovo, quand elle sera en place⁸⁵⁹.

Une telle réglementation n'est pas contraire aux principes de souveraineté ou d'autodétermination préalablement analysés dès l'instant où elle ne comporte, au bénéfice de l'autorité internationale, qu'un transfert de compétences souveraines, et non le titre de souveraineté qui demeure dans l'ex-République fédérale de Yougoslavie.

Une dernière question sur ce point était celle de la compétence du Conseil de sécurité à prescrire des mesures contraignantes à l'égard de l'ex-Yougoslavie, réputée ne pas être membre des Nations unies à ce moment précis. En effet, quand la République fédérative socialiste de Yougoslavie (ex-RFSY) a été officiellement dissoute, après avoir été désintégrée par la proclamation d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie, le Gouvernement de l'ex-République fédérale Yougoslave (Serbie et Monténégro) a tenté de se présenter lui-même comme le continuateur de l'État de l'ex-RFSY. À cet effet, une déclaration formelle a été adoptée affirmant que « *the Federal Republic of Yugoslavia, continuing the State, international legal and political personality of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, shall strictly abide by all the commitments that the Socialist Federal Republic of Yugoslavia assumed internationally* »⁸⁶⁰.

En 1992, le Conseil de sécurité a cependant noté dans sa résolution 757 (1992) que « la revendication par la République fédérale de Yougoslavie de continuer automatiquement la qualité de membre des Nations unies de l'ancienne République fédérale socialiste de Yougoslavie n'a pas été généralement acceptée »⁸⁶¹ ; position qu'il a réaffirmée dans sa résolution 777 (1992) en soulignant que « l'État formellement connu comme étant la République fédérale socialiste de Yougoslavie a

⁸⁵⁹ *Ibidem*.

⁸⁶⁰ Reproduite telle que citée par C. Tomuschat, « Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo », *op. cit.*, p. 334.

⁸⁶¹ Résolution du Conseil de sécurité. Doc. S/RES/757 (1992), du 30 mai 1992.

cessé d'exister » et que « la République fédérale de Yougoslavie ne peut continuer automatiquement la qualité de membre des Nations unies de l'ancienne République fédérale socialiste de Yougoslavie »⁸⁶².

Le Conseil a donc recommandé à l'Assemblée générale qu'elle décide que la République d'ex-Yougoslavie « devrait faire une demande d'adhésion aux Nations unies et qu'elle ne devrait plus participer aux travaux au sein de l'Assemblée générale »⁸⁶³. Cette dernière a suivi cette recommandation et a décidé dans sa résolution 47/1 que la République d'ex-Yougoslavie ne pouvait plus prendre part à ses travaux, et devrait faire une demande pour une nouvelle adhésion⁸⁶⁴. Les arrêts de la CIJ de 2004 affirment d'ailleurs, sans aucune ambiguïté, qu'à l'époque des frappes aériennes de l'OTAN, la République d'ex-Yougoslavie n'était pas membre des Nations unies⁸⁶⁵.

Cependant, le Secrétaire général des Nations unies a estimé que la résolution 47/1 (1992) de l'Assemblée générale n'a ni mis fin ni suspendu la qualité de membre de l'ex-Yougoslavie au sein des Nations unies parce qu'elle n'a pas été adoptée conformément, soit à l'article 8, traitant de la suspension, soit à l'article 6 de la Charte, relatif à l'exclusion d'un membre des Nations unies. Par conséquent, le siège de l'ex-Yougoslavie aux Nations unies est resté maintenu, de même que le Secrétariat a continué à battre le drapeau de l'ex-RFSY⁸⁶⁶. L'assemblée générale a réagi à cette position en adoptant la résolution A/48/88 (1993) dans laquelle elle a exigé aux « *États membres et au Secrétariat de se conformer à l'esprit de la résolution 47/1* »⁸⁶⁷.

⁸⁶² Résolution du Conseil de sécurité. Doc. S/RES/777 (1992), du 19 septembre 1992.

⁸⁶³ *Ibidem*.

⁸⁶⁴ Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies. Doc. 47/1 (1992), du 22 septembre 1992.

⁸⁶⁵ CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, (ONU et OMS), Avis consultatif, 8 juillet 1996.

⁸⁶⁶ Opinion juridique du 29 septembre 1992 (A/47/485).

⁸⁶⁷ Résolution de l'Assemblée générale. Doc. A/48/88 (1993) du 20 décembre 1993.

Cependant, dans les faits, la République d'ex-Yougoslavie a continué à être traitée comme un membre des Nations unies en vertu de ses dispositions budgétaires⁸⁶⁸.

Cette situation a surtout soulevé la question de savoir si le Conseil de sécurité était habilité à adopter des mesures contraignantes, notamment en vertu du chapitre VII, sur un État non-membre des Nations unies. Une telle affirmation qui, certes, n'est pas conforme au principe de droit international, *pacta tertiis nec prosunt nec nocent*, enraciné dans l'article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, pourrait cependant s'appuyer sur l'article 2, paragraphe 6, de la Charte des Nations unies, selon lequel : « l'Organisation fait en sorte que les États qui ne sont pas membres des Nations unies agissent conformément à ses principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales ». En effet, le chapitre VII de la Charte des Nations unies ne distingue pas les États membres des non-membres de l'Organisation. L'action en ce qui concerne l'une des situations prévues à l'article 39 de la Charte n'est pas « *person-oriented, but subject-matter-oriented* »⁸⁶⁹. La communauté internationale a mandaté le Conseil de sécurité pour prendre des mesures appropriées chaque fois qu'il estime faire face à une menace contre la paix, à une rupture de la paix ou à un acte d'agression⁸⁷⁰.

En effet, comme l'a si bien souligné le professeur Virally, les Nations unies constituent une organisation politique à vocation mondiale ; les buts qu'elle se propose d'atteindre présentent un caractère universaliste, « la paix et la sécurité internationales ne sont pas divisibles » ; par conséquent, le chapitre VII, voire le chapitre VI, définissent le rôle du Conseil de sécurité sans se préoccuper de savoir si des États non-membres se trouvent ou non impliqués dans les différends ou dans les situations dont il doit s'occuper⁸⁷¹. Aussi, bien que la Charte comporte les nombreux traits d'un traité multilatéral ordinaire, elle a toutefois acquis un certain nombre de caractéristiques

⁸⁶⁸ Sur ce point, lire A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *op. cit.*, p. 439.

⁸⁶⁹ C. Tomuschat, « Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo », *op. cit.*, p. 335.

⁸⁷⁰ *Ibidem*.

⁸⁷¹ M. Virally, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, vol. 2, 1956, p. 91.

particulières qui en font aujourd'hui une sorte de constitution de la communauté internationale⁸⁷².

Par ailleurs, dans la pratique, le Conseil de sécurité a pris, de longue date, l'habitude d'adresser ses injonctions à tous les États, et non seulement aux États membres des Nations unies⁸⁷³. Bien que des anciens États non-membres des Nations unies, comme la Suisse⁸⁷⁴ et l'Allemagne avant 1973⁸⁷⁵, qui respectaient toujours les décisions du Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII, infligeant des sanctions à certains États membres des Nations unies, ont toujours déclaré le faire de manière purement volontaire sans s'y sentir légalement obligés⁸⁷⁶, on peut de nos jours affirmer que cette pratique a cristallisé un droit coutumier⁸⁷⁷ selon lequel le Conseil de sécurité jouit de la plénitude des pouvoirs à l'égard de tous les États, peu importe qu'ils soient membres des Nations unies ou non⁸⁷⁸.

Sur cette base, on peut donc conclure que la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité visant à octroyer à une autorité internationale l'exercice de compétences souveraines sur un État, considéré comme non membre des Nations unies, demeure valide au regard du droit international ; d'autant plus que ledit État est officiellement devenu membre des Nations unies peu de temps après⁸⁷⁹.

⁸⁷² P.-M. Dupuy, « The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited », *op. cit.*, pp. 21 et ss.

⁸⁷³ C. Tomuschat, « Obligations arising for states without or against their will », *op. cit.*, p. 254.

⁸⁷⁴ La Suisse est devenue membre des Nations unies depuis le 3 mars 2002.

⁸⁷⁵ La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande ont été admises à l'ONU le 18 septembre 1973.

⁸⁷⁶ Sur ces points, lire A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *op. cit.*, (note 90) p. 440.

⁸⁷⁷ *Contra. Ibidem.*

⁸⁷⁸ Dans ce sens, C. Tomuschat, « Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo », *op. cit.*, pp. 35-36.

⁸⁷⁹ L'ex-République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) est devenue membre des Nations unies le 1^{er} novembre 2000.

En revanche, contrairement au cas de la Somalie et de la Slavonie orientale, ici, la dévolution de compétences souveraines aux autorités internationales s'est également accompagnée de la définition d'un large mandat dans la sphère économique.

II. - Base légale du mandat économique des administrateurs internationaux au Kosovo. Tout en demandant à la MINUK de promouvoir l'établissement d'une autonomie substantielle et d'une auto-administration au Kosovo, d'exercer les fonctions administratives civiles de base, de maintenir l'ordre public, de promouvoir les droits de l'homme ou de reconstruire les infrastructures clés, la résolution 1244 (1999), demandant au Secrétaire général de mettre en place une présence civile internationale au Kosovo, comprend également un mandat de réforme économique important⁸⁸⁰. En fait, celui-ci est la conséquence des dégradations économiques qu'a connues la province du fait, en partie, de l'intervention armée de l'OTAN en mars 1999 et des répressions serbes. Ainsi, l'activité économique dans une grande partie de la province a-t-elle été arrêtée, les services financiers et d'investissements ont été détruits, de même que le départ des officiers serbes de l'administration locale a laissé le territoire sans aucun système financier fonctionnel. De plus, le Gouvernement de l'ex-Yougoslavie a cessé de financer l'administration locale, causant ainsi la fermeture de nombreuses écoles, des transports publics et de tout autre service vital⁸⁸¹.

Sur cette base, et après avoir constaté l'existence d'une menace contre la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, a décidé dans sa résolution 1244 (1999), paragraphe 11, point (g), de « [faciliter] la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de l'économie ». Celle-ci a été explicitement confiée à l'Union européenne (UE) dans le cadre du quatrième pilier de la MINUK consacré à la reconstruction économique⁸⁸². Le but majeur

⁸⁸⁰ S/RES/1244 (1999), du 10 juin 1999, para. 11 (a)-(k).

⁸⁸¹ Rapport du Secrétaire général des Nations unies. Doc. S/1999/779, *préc.*, para. 16.

⁸⁸² En fait, la résolution 1244 (1999) ne prévoit pas les modalités d'organisation interne de la MINUK. Le Secrétaire général y procède dans son Rapport S/1999/672. La structure de la MINUK est intégrée et hiérarchisée. Au sommet se trouve le RSSG, chargé de la gestion d'ensemble de la mission. La MINUK comprend quatre piliers, ayant chacun à leur tête un Représentant spécial adjoint.

poursuivi était l'établissement d'une économie de marché en phase avec les attentes de l'Union européenne⁸⁸³.

L'approche de l'UE au Kosovo était fondée sur les conclusions du Conseil européen de Copenhague qui a fixé les conditions économiques de l'adhésion à l'UE, et celles du Conseil des ministres du 19 avril 1997 définissant les conditions pour les relations contractuelles avec l'UE⁸⁸⁴.

Cependant, l'UE ne détient pas de pouvoirs normatifs sur le territoire du Kosovo. En effet, comme instrument utilisé pour s'acquitter de sa mission, à côté de l'aide humanitaire d'urgence, l'UE a assuré le financement du Pilier IV de la MINUK, dédié à la reconstruction économique. Le fondement de ce mode opératoire peut être retrouvé dans le paragraphe 17 de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité dans lequel ce dernier « [se] félicite du travail que l'Union européenne et les autres organisations internationales accomplissent en vue de mettre au point une approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région touchée par la crise du Kosovo, y compris la mise en œuvre d'un pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, avec une large participation internationale en vue de favoriser la démocratie, la prospérité économique, la stabilité et la coopération régionale ». Cette participation de l'UE dans le Pilier IV de la MINUK est organisée à travers le règlement (CE) 1080/2000 du Conseil européen qui, dans un contexte d'intervention post-conflit, crée un cadre juridique pour canaliser l'aide de la Communauté pour la politique de reconstruction, d'aide au retour des réfugiés et des personnes déplacées, et la coopération économique et régionale au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine⁸⁸⁵.

L'administration civile intérimaire est prise en charge par l'ONU ; les affaires humanitaires par le HCR ; la création et le renforcement des institutions incombent à l'OSCE, et la reconstruction économique est confiée à l'UE.

⁸⁸³ Rapport du Secrétaire général sur la mission au Kosovo. Doc. S/1999/779, *préc.*, p. 103.

⁸⁸⁴ Rapport d'étape de la Commission européenne sur le Kosovo en vertu de la résolution 1244(1999) du Conseil de sécurité, du 9 novembre 2005. Doc. SEC(2005)1423, p. 27.

⁸⁸⁵ Règlement (CE) n° 1080/2000 du Conseil du 22 mai 2000 relatif au soutien à la Mission intérimaire des Nations unies pour le Kosovo (MINUK), à l'Office du Haut Représentant en Bosnie-et-Herzégovine

Au sein de ce cadre d'action, l'UE a pris en charge l'organisation du programme pour la privatisation d'entreprises publiques⁸⁸⁶ et a contribué à la création ou reconstruction des principales institutions économiques, tout en assurant la promotion de la coopération régionale à travers des incitations aux accords commerciaux dans la zone des Balkans, ainsi qu'à la configuration des réseaux d'infrastructures régionaux⁸⁸⁷. L'aide économique a principalement été canalisée via l'Agence européenne pour la reconstruction, responsable de la gestion des crédits d'aide communautaire pour la reconstruction et le développement du programme de stabilisation. Par ailleurs, la majorité des efforts financiers de l'UE a été structurée à travers l'instrument d'assistance à la pré-accession à l'UE. La mise en branle de tous ces instruments a donc permis à l'UE de jouer un rôle crucial en matière d'aide à la reconstruction économique du Kosovo⁸⁸⁸.

Cependant, la réalisation de toutes ces fonctions exigeait que la MINUK identifie le droit applicable au Kosovo et, en cas de besoin, édicte de nouvelles règles, notamment à travers la promulgation de règlement par le RSSG. Ce dernier était donc l'unique dépositaire du pouvoir normatif au Kosovo, et étant donné qu'il était chargé de gérer l'ensemble de la mission et de coordonner les activités de tous les organismes de l'ONU et des autres organisations internationales coopérant avec elle, d'une part ; et qu'il était habilité à prendre des dispositions réglementaires dans tous les domaines placés sous sa responsabilité, dont la reconstruction économique, d'autre part, il est donc logique qu'il adopte des règlements sur des questions économiques, notamment en appui à l'action de l'UE ; d'autant plus que cette dernière, eu égard aux péripéties qu'a connues le Plan Ahtisaari au milieu des années 2000, a informé la MINUK qu'elle

(OHR) et au pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (PS). Ce dernier sera modifié par le Règlement (CE) no 2098/2003 du Conseil du 27 novembre 2003.

⁸⁸⁶ Doc. SEC(2005)1423, *préc.*, p. 27.

⁸⁸⁷ M. Karnitschnig, « The United Nations and the European Union in Kosovo – The Challenges of Joint Nations-Building », in J. Wouters et al., *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2006, pp. 323-353.

⁸⁸⁸ Sur tous ces points, lire, I. L. Delgado, « The European Union and Kosovo in the Light of the Territorial Issue », in P. Hilpold, *Kosovo and International Law The ICJ Advisory Opinion of 22 July 2010*, Martinus Nijhoff Publisher, 2012, pp. 159-160.

ne souhaitait plus être responsable du Pilier IV afin d'être capable de traiter avec d'autres types de fonctions au Kosovo⁸⁸⁹.

Cependant, alors que des ressources internationales importantes ont été mises à la disposition du Kosovo, notamment par l'UE, le développement économique, au-delà de la reconstruction des infrastructures physiques et des cadres macroéconomiques, semble avoir presque été négligé par la MINUK. Par exemple, le Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité de juin 2003 sur la mission des Nations unies au Kosovo mentionne, à peine, les questions de développement économique, tout en mettant l'accent principalement sur les finances publiques et la privatisation⁸⁹⁰. Une telle approche, timide, est également observée au Timor oriental.

b. L'étendue du pouvoir normatif exercé en matière économique dans le cadre de la reconstruction du Timor oriental

L'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO) est le dernier exemple, à ce jour, d'administration directe de territoire par les Nations unies. Celle-ci a été établie au lendemain du référendum sur l'indépendance du territoire⁸⁹¹. Celui-ci a été suivi de violences ayant aggravé la situation économique,

⁸⁸⁹ I. L. Delgado, « The European Union and Kosovo in the Light of the Territorial Issue », *op. cit.*, p. 162.

⁸⁹⁰ Rapport du Secrétaire général sur la MINUK. Doc. S/2003/675, du 26 juin 2003, paras. 42-49.

⁸⁹¹ En effet, après l'annexion illégale du territoire timorais par l'Indonésie en décembre 1976 et plus de 20 ans d'occupation indonésienne, durant lesquelles le statut territorial du Timor oriental est resté indéterminé, l'ancienne puissance administrante, le Portugal, est finalement parvenu à un règlement avec l'Indonésie le 5 mars 1999. À travers cet accord, il a été confié au Secrétaire général des Nations unies l'organisation d'une consultation populaire : établir si le peuple timorais a accepté ou rejeté l'autonomie pour un Timor oriental au sein de l'Indonésie. Pour réaliser la consultation, le Secrétaire général a établi la Mission des Nations unies au Timor oriental (MINUTO). Le 30 août 1999, près de 80 % des votants ont rejeté l'autonomie proposée et ont voté en faveur de l'indépendance. Il s'en est suivi des violences perpétrées par des milices armées pro-intégration ; ce qui a amené le Conseil de sécurité à autoriser l'établissement d'une force multinationale (INTERFET, sous son acronyme anglais).

déjà précaire, sur ce territoire. En effet, initialement, le Timor oriental était l'une des régions les plus pauvres d'Asie, avec approximativement 90 % de la population vivant dans les zones rurales et dépendant de l'agriculture⁸⁹². En outre, les infrastructures physiques et l'économie du Timor oriental ont longtemps souffert de sous-investissements et de dommages durant les années d'occupation indonésienne. Ceci a occasionné une destruction complète des secteurs public et privé, ainsi qu'un chômage massif⁸⁹³. De même, le secteur des affaires a manqué de gestionnaires compétents, car la majorité d'entre eux étaient des Indonésiens qui ont quitté le Timor oriental à l'issue du conflit⁸⁹⁴.

Dans sa résolution 1272 (1999), créant l'ATNUTO, le Conseil de sécurité a voulu mettre en place une « mission éducative à la fois politique, économique et sociale » en vue de la « construction d'un nouvel État »⁸⁹⁵. Sur le plan économique, cette mission avait pour objectif « [d'assurer] la coordination et l'acheminement [...] de l'aide au relèvement et au développement »⁸⁹⁶, et « [contribuer] à créer les conditions d'un développement durable »⁸⁹⁷. Si cette formulation, par le Conseil de sécurité, des objectifs économiques de l'ATNUTO au Timor oriental semble modeste, eu égard aux objectifs poursuivis dans d'autres domaines tels que ceux de l'humanitaire et de la sécurité⁸⁹⁸, ils ont cependant été largement interprétés par le Secrétaire général des Nations unies dans son rapport pris en application de cette résolution⁸⁹⁹. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil de sécurité, à travers la

L'ATNUTO, quant à elle, ne sera établie que le 25 octobre 1999. Sur tous ces points, lire, G. Cahin, « L'action internationale au Timor Oriental », *op. cit.*, pp. 139-175.

⁸⁹² Banque mondiale, *Rapport d'évaluation conjointe de la mission au Timor oriental*, 8 décembre 1999, para. 9.

⁸⁹³ Rapport du Secrétaire général sur l'ATNUTO. Doc. S/1999/738, du 26 juillet 2000, para. 23.

⁸⁹⁴ *Ibid.*, para. 11.

⁸⁹⁵ K. Ardault et als., « L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor oriental : la pratique à la recherche d'une théorie », *op. cit.*, p. 351.

⁸⁹⁶ S/RES/1272, 25 octobre 1999, para. 2 (d).

⁸⁹⁷ *Ibid.*, para. 2 (f).

⁸⁹⁸ E. De Brabandere, « International Territorial Administrations and Post-conflict: Reflections on the Need of a Jus Post Bellum as Legal Framework », *op. cit.*, p. 135.

⁸⁹⁹ Rapport du Secrétaire général sur l'ATNUTO. Doc. S/2000/53, du 26 janvier 2000.

résolution 1272 (1999), a construit la structure de l'ATNUTO en trois piliers⁹⁰⁰ dont le Pilier Gouvernance et administration publique qui, selon les termes de l'un de ses tout premiers administrateurs transitoires adjoints, monsieur Jean-Christian Cady, avait pour mission, entre autres choses, la création et la gestion des institutions économiques et financières dans les domaines de la monnaie, des impôts, du crédit, du budget et du paiement des dépenses publiques⁹⁰¹. Ainsi, le Conseil de sécurité a-t-il confié à l'ATNUTO, « la responsabilité générale de l'administration du Timor » et l'a habilité « à exercer l'ensemble des pouvoirs législatifs et exécutifs, y compris l'administration de la justice »⁹⁰². Ainsi, comme le précise le professeur Gérard Cahin, « [à] la différence de la MINUK, le mandat de l'ATNUTO ne souffre cependant aucune ambiguïté ni, par voie de conséquence, la définition de l'étendue de ses pouvoirs »⁹⁰³.

L'ATNUTO sera conduite par un Représentant spécial du Secrétaire général, « qui, comme administrateur transitoire, sera responsable pour tous les aspects du fonctionnement des Nations unies au Timor oriental et aura le pouvoir d'édicter de nouvelles lois et règlements, et d'amender, suspendre ou abroger le droit existant »⁹⁰⁴.

Cependant, si la base légale aussi bien de l'exercice des prérogatives de puissance publique que du mandat en matière économique de l'administration internationale au Timor oriental ne souffre d'aucune contestation, celle de l'activité

⁹⁰⁰ S/RES/1272, 25 octobre 1999, para. 3 : « Décide en outre que les objectifs et la structure de l'ATNUTO s'inspireront de ceux définis dans la partie IV du rapport du Secrétaire général et, en particulier, que ses principales composantes seront les suivantes :

- a) Une composante gouvernance et administration publique, dont un élément de police internationale comprenant jusqu'à 1 640 policiers;
- b) Une composante aide humanitaire et relèvement d'urgence;
- c) Une composante militaire ».

⁹⁰¹ Propos rapportés par G. Abline, « De l'indépendance du Timor-Oriental », *op. cit.*, (note 82) p. 364.

⁹⁰² S/RES/1272(1999), 25 octobre 1999, para. 1.

⁹⁰³ G. Cahin, « L'action internationale au Timor Oriental », *op. cit.*, p. 156.

⁹⁰⁴ S/RES/1272, 25 octobre 1999, paras. 1, 2 et 6.

normative, notamment en matière économique, de la coalition anglo-américaine en Irak en 2003, l'est moins.

2) **L'étendue du pouvoir normatif confié aux autorités internationales, en matière économique, dans le cadre de l'occupation militaire du territoire irakien entre 2003 et 2004**

Suite à l'invasion réussie de l'Irak à la mi-avril 2003, une coalition conduite par les États-Unis d'Amérique a établi un contrôle sur la majorité du territoire irakien et a mis en place, dès le 16 avril 2003, une Autorité provisoire de la Coalition (ci-après Autorité ou Coalition) ayant pour tâche de gouverner temporairement l'Irak⁹⁰⁵. L'Autorité a donc gouverné le territoire irakien jusqu'au 28 juin 2004, date où elle a été remplacée par un Gouvernement intérimaire irakien. Durant cette période, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, a adopté un certain nombre de résolutions, dont la résolution 1483 (2003)⁹⁰⁶ qui reconnaît les pouvoirs, les responsabilités et les obligations spécifiques des États-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni en tant que puissances occupantes agissant sous un commandement unifié⁹⁰⁷, notamment l'Autorité⁹⁰⁸.

Il est clair que l'intervention du Conseil de sécurité n'a pas consisté à légaliser l'intervention militaire en Irak⁹⁰⁹. Pour tenter de résoudre la crise irakienne, le Conseil

⁹⁰⁵ A. Roberts, « Transformative Military Occupation: Applying the Law of War and Human Rights », *op. cit.*, p. 580.

⁹⁰⁶ S/RES/1483 du 23 mai 2003.

⁹⁰⁷ *Ibid.*, préambule.

⁹⁰⁸ L'Autorité était principalement composée de représentants militaires des États-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni, avec une représentation symbolique d'autres membres de la « Coalition des volontaires ». Voir, K. E. Boon, « « Open for Business »: International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *op. cit.*, (note 71) p. 534.

⁹⁰⁹ Pour une analyse plus approfondie de cette question, consulter P. Daillier et *al.*, *Droit international public*, *op. cit.*, (n°570, §-3) p. 1048-1052.

de sécurité a élaboré un cadre normatif applicable aux divers acteurs de l'occupation de l'Irak.

Au-delà de la question de la base légale des compétences régaliennes exercées par l'Autorité sur le territoire irakien pendant l'occupation (a), il est nécessaire d'examiner si et dans quelle mesure les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité permettent à l'Autorité de prendre des mesures qui vont au-delà des limites étroites fixées par le droit de l'occupation militaire contemporain en matière économique (b).

a. Base légale du pouvoir normatif exercé par l'Autorité provisoire de la coalition sur le territoire irakien entre 2003 et 2004

Le Conseil de sécurité a le pouvoir, en vertu du chapitre VII de la Charte, d'autoriser les États, pris individuellement, à participer à ses opérations de reconstruction économique. C'est notamment le cas après l'invasion de l'Irak en mars 2003, lorsque le Conseil de sécurité a autorisé les États-Unis et le Royaume-Uni, à travers l'Autorité provisoire de la coalition, à administrer économiquement et politiquement l'Irak⁹¹⁰. L'autorisation dans cette affaire découle des pouvoirs implicites du Conseil de sécurité découlant de l'article 41⁹¹¹ ainsi que de l'article 48, paragraphe 1, de la Charte⁹¹².

⁹¹⁰ S/RES/1483, du 22 mai 2003.

⁹¹¹ Charte des Nations unies, art. 41 : « [l]e Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques ».

⁹¹² Ibid., art. 48, para. 1 : « [l]es mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil ».

La résolution 1483 (2003) fixe les objectifs que la communauté internationale, de manière générale, et l'Autorité, de manière particulière, doivent atteindre dans le cadre de la reconstruction de l'Irak. Elle demande notamment à l'Autorité « de promouvoir le bien-être de la population irakienne en assurant une administration efficace du territoire, notamment en s'employant à rétablir la sécurité et la stabilité, et à créer les conditions permettant au peuple irakien de déterminer librement son avenir politique »⁹¹³ ; et sur un plan purement économique, de « [f] avoris [er] le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable »⁹¹⁴.

Cependant, s'il est vrai que le Conseil fixe des objectifs importants et ambitieux, notamment en matière économique, dans ses résolutions pertinentes, il reste extrêmement peu précis quant aux moyens et aux pouvoirs conférés à l'Autorité pour les atteindre⁹¹⁵. En effet, lorsque le Conseil de sécurité demande à l'Autorité de promouvoir le bien-être de la population irakienne, il ne lui indique pas comment y parvenir. Les pouvoirs dont l'Autorité dispose ne sont pas définis. Les résolutions ne déterminent pas non plus le mode d'action de l'Autorité⁹¹⁶. Ceci a fait dire à certains auteurs que le Conseil de sécurité a fixé à l'Autorité des objectifs à atteindre en Irak sans pour autant l'investir des pouvoirs nécessaires à la réalisation de ces derniers⁹¹⁷. Ceux-ci ont en effet été déterminés par l'Autorité elle-même dans sa *Relugation Number 1*⁹¹⁸. Celle-ci dispose que l'Autorité 'is vested with all executive, legislative and judicial authority necessary to achieve its objectives to be exercised under relevant U.N. Security Council resolutions, including Resolution 1483 and the relevant law and

⁹¹³ S/RES/1483 du 23 mai 2003, para. 4.

⁹¹⁴ *Ibid.*, para. 8 (e).

⁹¹⁵ M. Starita, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *op. cit.*, p. 901.

⁹¹⁶ O. Venet, « L'occupation du territoire irakien et l'intervention du Conseil de sécurité : conséquences sur les pouvoirs réglementaires de la puissance occupante et réflexions sur les modes d'action choisis », *op. cit.*, p. 286.

⁹¹⁷ M. G. Kohen, « L'administration actuelle de l'Irak : vers une nouvelle forme de protectorat ? », in K. Bannelier et al., *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, 2004, pp. 308-309.

⁹¹⁸ Coalition Provisional Authority Regulation Number 1 CPA/REG/16 May 2003/01, at <http://www.cpa.gov/regulations/REG1.pdf>.

usages of war »⁹¹⁹; et précise que '[u] nless suspended or replaced by the CPA or superseded by democratic institution of Iraq insofar as the law do not prevent the CPA from exercising its rights and fulfilling its obligations or conflict with the present or any other Regulation or Order issued by the CPA »⁹²⁰.

En réalité, pour inhabituelle qu'elle soit, cette approche n'est pas pour autant illégale et sans fondement. Elle diffère, certes, de la pratique suivie par le Conseil de sécurité au Timor oriental où les pouvoirs confiés à l'ATNUTO étaient clairement définis ; mais elle se rapproche cependant de celle suivie au Kosovo où les pouvoirs spécifiques de la MINUK ont été définis par son administrateur principal. Ainsi, comme dans ce dernier cas, on peut également dire ici que le Conseil de sécurité n'a pas pu confier à l'Autorité la réalisation de tels objectifs sans lui reconnaître les pouvoirs indispensables à cette fin⁹²¹. Par ailleurs, une telle réglementation n'est pas contraire aux principes de souveraineté ou d'autodétermination préalablement analysés, dès l'instant où elle ne comporte, au bénéfice de l'Autorité, qu'un transfert de compétences souveraines et non le titre de souveraineté qui demeure dans l'État irakien⁹²². Un autre argument qu'il faut nuancer est celui qui vise à délégaliser le règlement numéro 1 et, par conséquent, toute l'occupation militaire de l'Irak. En effet, selon certains auteurs, la force est le seul fondement de l'Autorité en Irak. C'est un pouvoir sans fondement juridique parce que ce règlement fonde l'autorité de la Coalition sur les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, notamment la résolution 1483 (2003), or cette dernière n'a été adoptée que 6 jours après l'adoption

⁹¹⁹ *Ibid.*, sec. 1 et 2.

⁹²⁰ *Ibid.*, sec. 2.

⁹²¹ Pour une approche similaire, M. Bothe and Th. Marauhn, « UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration », *op. cit.*, p. 225.

⁹²² La résolution 1511 (2003), du 16 octobre 2003, le rappellera dans son paragraphe 1 : « Réaffirme la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Iraq et souligne dans ce contexte que l'Autorité provisoire de la coalition (l'Autorité) exerce à titre temporaire les responsabilités, pouvoirs et obligations au regard du droit international applicable qui sont reconnus et énoncés dans la résolution 1483 (2003), jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité [...] ».

de cette ordonnance. Ainsi, les résolutions 1483 (2003) et 1511 (2003) n'attribuent pas à ce pouvoir, de facto, le sceau de la légalité⁹²³.

Les faits sont exacts, en revanche, le raisonnement juridique l'est moins, nous semble-t-il. En réalité, nous sommes ici dans le cadre d'une légalisation a posteriori. Que l'ordonnance de l'Autorité ait été adoptée avant l'adoption de la résolution 1483 (2003) importe peu pour le Conseil de sécurité. Au pire, on aurait pu considérer que le règlement numéro 1 était illégal seulement dans le laps de temps séparant son adoption de celle de la résolution 1483 (2003). Une fois celle-ci adoptée, de par son contenu ci-dessus analysé, elle légalise a posteriori la règlement numéro 1, ainsi que tous les actes adoptés sur sa base ; d'autant plus que ladite résolution ne constate pas, de manière solennelle, que cette occupation du territoire irakien est illégale⁹²⁴. En agissant ainsi, « it transformed occupation from a belligerente one to a legal one »⁹²⁵, avec les conséquences juridiques y relatives⁹²⁶. Plus délicate est la question de la portée des pouvoirs ainsi déterminés, notamment en matière économique.

⁹²³ Sur ces points, voir M. G. Kohen, « L'administration actuelle de l'Irak : vers une nouvelle forme de protectorat ? », *op. cit.*, p. 302.

⁹²⁴ Sur ce point, voir J. C. Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », *op. cit.*, p. 244.

⁹²⁵ M. Hmoud, « The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483 », *op. cit.*, p. 449.

⁹²⁶ Il s'agit notamment des conséquences prévues dans l'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice sur les *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie* ; c'est-à-dire, l'obligation qu'aurait autrement l'Autorité de mettre fin à l'occupation et de retirer son administration du territoire, ainsi que l'obligation qu'auraient les Etats membres des Nations unies de reconnaître l'illégalité et le défaut de validité du maintien de la présence de la Coalition en Irak et l'obligation de n'accorder à l'Autorité, pour son occupation de l'Irak, aucune aide ou aucune assistance, quelle qu'en soit la forme. Sur ces points, voir J. C. Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », *op. cit.*, p. 244.

b. Licéité des pouvoirs exercés par l’Autorité provisoire de la coalition dans le cadre de la reconstruction économique de l’Irak

I. - Prolégomènes. L’Autorité en Irak a entrepris un programme d’actions impliquant une transformation importante de l’organisation politique et du système économique irakien. En fait, le rôle central que les puissances occupantes accordaient à l’économie de marché dans la réhabilitation de l’Irak n’avait jamais été un secret. En effet, le site internet de l’Autorité proclamait que ‘the ultimate goal for Iraq is a durable peace for a unified and stable, democratic Iraq that is underpinned by new and protected freedoms and a growing market economy. A key long range strategic objective is a secure environment for people and property that enables citizens to participate fully in political and economic life »⁹²⁷.

Les États-Unis et le Royaume-Uni ont donc essayé de faire valider, aux Nations unies, leurs ambitieux objectifs en Irak. En effet, dans leur lettre conjointe du 8 mai 2003, transmise au Conseil de sécurité, ils ont souhaité que le Conseil de sécurité, dans une résolution adoptée en vertu du chapitre VII, octroie à l’Autorité le pouvoir de gouverner et d’administrer l’Irak pendant une période de temps prolongée et de le reconstruire politiquement et économiquement ; de lever les sanctions économiques et de mettre fin au programme « pétrole contre nourriture »⁹²⁸. Cependant, d’autres membres du Conseil de sécurité étaient particulièrement prudents et ne voulaient surtout pas donner à l’Autorité une totale liberté dans la réorganisation de l’Irak⁹²⁹.

Ainsi, dans sa résolution 1483 (2003), le Conseil de sécurité « [soulignant] le droit du peuple irakien de déterminer librement son avenir politique et d’avoir le

⁹²⁷ K. E. Boon, « « Open for Business »: International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *op. cit.*, (note 74) pp.535.

⁹²⁸ Doc. N.U. S/2003/538.

⁹²⁹ Sur ce point, R. Wolfrum : « Iraq – from Belligerent Occupation to Iraqi Exercise of Sovereignty : Foreign Power versus International Community Interference », », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 9, 2005, p. 16.

contrôle de ses ressources naturelles [...] »⁹³⁰ et prenant note de la lettre des États-Unis et du Royaume-Uni, « reconnaît [ît] les pouvoirs, responsabilités et obligations spécifiques de ces États en tant que puissances occupantes agissant sous un commandement unifié (l'“Autorité”), en vertu du droit international applicable »⁹³¹. Aussi, agissant en vertu du chapitre VII, demande-t-il « à l'Autorité, conformément à la Charte des Nations unies et aux dispositions pertinentes du droit international, de promouvoir le bien-être de la population irakienne en assurant une administration efficace du territoire, notamment en s'employant à rétablir la sécurité et la stabilité, et à créer les conditions permettant au peuple irakien de déterminer librement son avenir politique »⁹³²; et, agissant en coordination avec le Représentant spécial des Nations unies en Irak⁹³³, il lui demande également de coordonner « l'aide à la reconstruction »⁹³⁴, de faciliter « la reconstruction des infrastructures clefs »⁹³⁵, et surtout de « [favoriser] le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable [...] »⁹³⁶.

En outre, après avoir pris « acte de la création d'un Fonds de développement pour l'Irak [...] »⁹³⁷, le Conseil note que « les ressources du Fonds de développement pour l'Irak seront décaissées selon les instructions données par l'Autorité [...] »⁹³⁸. Le paragraphe suivant précise que ce Fonds doit être utilisé « pour répondre aux besoins humanitaires du peuple irakien, pour la reconstruction économique et la remise en état de l'infrastructure de l'Irak [...] et à d'autres fins servant les intérêts du peuple irakien »⁹³⁹. On peut encore souligner qu'il demande qu'il soit mis fin au programme

⁹³⁰ S/RES/1483 du 23 mai 2003, préambule, 2^e considérant.

⁹³¹ *Ibid.*, préambule, 10^e considérant.

⁹³² *Ibid.*, para. 4.

⁹³³ *Ibid.*, para. 8.

⁹³⁴ *Ibid.*, para. 8 (a).

⁹³⁵ *Ibid.*, para.8 (d).

⁹³⁶ *Ibid.*, para.8 (e).

⁹³⁷ *Ibid.*, para.12.

⁹³⁸ *Ibid.*, para.13.

⁹³⁹ *Ibid.*, para.14.

« pétrole contre nourriture » et que la responsabilité de l'administration des activités restantes du programme soit remise à l'Autorité⁹⁴⁰.

Cette résolution du Conseil de sécurité a généralement été « taxée » d'ambiguë⁹⁴¹, de telle sorte qu'elle laisse la porte ouverte à une variété d'interprétations⁹⁴². Pour certains, la résolution 1483 (2003) permet à l'Autorité d'aller au-delà des prescriptions du droit contemporain de l'occupation militaire, tandis que pour d'autres, il n'en est rien.

II. - La résolution 1483 (2003) permet à l'Autorité de s'affranchir des limitations contenues dans le droit contemporain de l'occupation militaire, dans le cadre de la reconstruction économique de l'Irak. La résolution 1483 (2003) a donné à l'Autorité le mandat d'administrer l'Irak et de procéder à sa réorganisation économique. De nombreux auteurs ont considéré que ce mandat allait au-delà des pouvoirs assignés à l'occupation militaire, en vertu du droit international humanitaire. À ce propos, le professeur Adam Roberts note que « [t]aken as whole, the purposes of the occupation as outlined in Resolution 1483 went beyond the confines of the Hague Regulations and the Fourth Geneva Convention »⁹⁴³.

Cette affirmation s'appuie sur un certain nombre de dispositions au sein de ladite résolution. D'abord, le paragraphe 4 qui invite l'Autorité à « promouvoir le bien-être de la population irakienne à travers une administration effective de son territoire ». Un tel but ne peut être guidé uniquement par le droit de l'occupation, indépendamment

⁹⁴⁰ *Ibid.*, para.16.

⁹⁴¹ N. Bhuta, « The Antinomies of Transformative Occupation », *op. cit.*, p. 735.

⁹⁴² J. Alvarez, « Hegemonic International Law Revisited », *American Society of International Law*, vol. 97, 2003, p. 883.

⁹⁴³ A. Roberts, « Transformative Military Occupation: Applying the Law of War and Human Rights », *op. cit.*, p. 613. Quoique dans un autre article il précise ce qui suit: « Yet the Resolution did not explain the relation between the transformative purposes and the existing body of law on occupations. These two matters are set out separately », A. Roberts, « The End of Occupation: 2004 », *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 54, 2005, p.36.

de la façon dont il peut être libéralement interprété⁹⁴⁴. En outre, dans son paragraphe 8, la résolution confie à l'Autorité, en coordination avec le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies en Irak, de favoriser « le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable »⁹⁴⁵, « de promouvoir des réformes juridiques et judiciaires »⁹⁴⁶, ou encore de faciliter « la reconstruction des infrastructures clefs »⁹⁴⁷. En agissant ainsi, le Conseil de sécurité a levé les restrictions clefs du droit de l'occupation à l'égard des pouvoirs de l'Autorité en matière de reconstruction économique de l'Irak⁹⁴⁸.

De la même manière, le sous-paragraphe 8 (c), en demandant au Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies en Irak d'œuvrer « sans relâche avec l'Autorité [...] à la création et au rétablissement d'institutions nationales et locales permettant la mise en place d'un gouvernement représentatif [...] », alors que le droit international humanitaire laisse le processus de création et de reconstruction des institutions nationales ou locales au peuple sous occupation, a, de la sorte, étendu le pouvoir de l'Autorité en lui donnant un ultime contrôle sur le processus de reconstruction économique, y compris la création, l'administration et la restructuration des institutions financières et économiques irakiennes⁹⁴⁹.

En outre, le Conseil de sécurité a également confié à l'Autorité des pouvoirs élargis en ce qui concerne les revenus, le décaissement et la gestion du Fonds de développement pour l'Irak⁹⁵⁰. Ces revenus comprennent le produit de la vente du pétrole et des autres ressources naturelles situées dans le territoire irakien, les actifs

⁹⁴⁴ D. Scheffer, « Beyond Occupation Law », *American Society of International Law*, vol. 97, 2003, p. 844.

⁹⁴⁵ S/RES/1483 du 26 mai 2003, para. 8 (e).

⁹⁴⁶ *Ibid.*, para. 8 (i).

⁹⁴⁷ *Ibid.*, para. 8 (d).

⁹⁴⁸ K. Boon, « Legislative Reform in Post-Conflict Zones: Just Post Bellum and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », *op. cit.*, p. 308.

⁹⁴⁹ M. Hmoud, « The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483 », *op. cit.*, p.449

⁹⁵⁰ Ce fonds a été établi par la puissance occupante et non par le Conseil de sécurité, qui n'a fait que « noter » son existence. S/RES/1483 du 26 mai 2003, para. 12.

restant dans le compte séquestre des Nations unies établi aux fins du programme « Pétrole contre nourriture », et les avoirs gelés du Gouvernement irakien, des membres de l'ancien régime et de leurs familles⁹⁵¹. Ces ressources devront être décaissées en fonction des instructions données par l'Autorité⁹⁵² et utilisées pour les besoins humanitaires, la réparation des infrastructures, la reconstruction économique, le désarmement « et à d'autres fins servant les intérêts du peuple irakien »⁹⁵³.

De la même manière, le Conseil de sécurité a « réduit les limites qui circonscrivent normalement la faculté de l'occupant de se procurer des ressources économiques », lorsqu'il a augmenté les facultés d'exploitation des ressources naturelles irakiennes et admis que le gouvernement d'occupation puisse exploiter ces ressources « même pour financer les activités de recherche et de destruction des armes interdites »⁹⁵⁴. L'exploitation et la vente de ressources naturelles telles que le pétrole, par l'Autorité, constituent, selon le professeur Jorge Cardona Llorens, une dérogation au droit de l'occupation⁹⁵⁵.

Ces différentes tâches semblent difficilement conciliables avec le droit de l'occupation⁹⁵⁶. En fait, le Conseil de sécurité, en confiant à l'Autorité des obligations supplémentaires, non prévues par le droit de l'occupation, « invited the Authority to act beyond some of barriers that occupation law otherwise would impose on occupying powers »⁹⁵⁷.

Cette interprétation des dispositions de la résolution 1483 (2003) découle également des travaux préparatoires et de la pratique subséquente. En effet, lors des

⁹⁵¹ *Ibid.*, para. 16.

⁹⁵² *Ibid.*, para. 13.

⁹⁵³ *Ibid.*, para. 14.

⁹⁵⁴ Sur ce point, M. Starita, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *op. cit.*, p. 894.

⁹⁵⁵ J. Cardona Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », *op. cit.*, (note 82), p. 246.

⁹⁵⁶ M. Zwanenburg, « Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 1483 and the law of occupation », *op. cit.*, p. 766.

⁹⁵⁷ D. Scheffer, « Beyond Occupation Law », *op. cit.*, pp. 845-846.

négociations sur ladite résolution, certains membres du Conseil ont tenté d'insérer un vocabulaire qui aurait limité les pouvoirs de l'Autorité à ceux prévus dans le Règlement de La Haye et les Conventions de Genève. Cependant, les négociateurs américains et britanniques ont rejeté un tel vocabulaire. À la place, ils ont préféré un langage plus générique tel que celui du paragraphe 5 qui demande « à toutes les parties concernées de s'acquitter pleinement de leurs obligations au regard du droit international, en particulier les Conventions de Genève de 1949 et le Règlement de La Haye de 1907 ».

D'ailleurs, selon le professeur Rüdiger Wolfrum, le fait que le paragraphe 5, évoquant expressément le droit international humanitaire comme cadre juridique pertinent, s'adresse à « toutes les parties concernées », c'est-à-dire, l'Autorité et tous les autres membres des Nations unies, alors que le paragraphe 4 fixant des objectifs importants à atteindre en Irak ne s'adresse qu'à l'Autorité, notamment en lui fixant comme cadre la Charte des Nations unies et le droit international, signifie « only the powers and functions of the [Authority] have been broadened whereas others states are called upon « to comply fully with their obligations under international law including in particular the Geneva Conventions of 1949 and the Hague Regulations of 1907 »⁹⁵⁸.

Par conséquent, l'APC pouvait, sur cette base, affirmer respecter ses obligations en vertu de ces instruments juridiques internationaux, tout en exerçant son autorité étendue en vertu de la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité⁹⁵⁹. De même, de nombreuses déclarations officielles faites lors de l'adoption de cette résolution vont dans ce sens : le représentant français déclare à ce propos que « [la] résolution que nous venons d'adopter reconnaît aux puissances occupantes des compétences étendues dans le cadre du droit international humanitaire »⁹⁶⁰ ; le représentant espagnol a déclaré que la résolution fournit un cadre juridique approprié

⁹⁵⁸ R. Wolfrum, « Iraq – from Belligerent Occupation to Iraqi Exercise of Sovereignty : Foreign Power versus International Community Interference », *op. cit.*, p. 17.

⁹⁵⁹ M. Hmoud, « The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483 », *op. cit.*, p.449

⁹⁶⁰ S/PV. 4661, 22 mai 2003, p. 4.

pour traiter des situations spéciales, anormales et graves, soulignant qu'il contient « *guidelines for the conduct of the authorities that will be managing this transitional period in Iraq – and transparency in economic affairs is not the least relevant of these guidelines* »⁹⁶¹.

Selon le représentant américain au Nations unies, « *the Security Council has provided a flexible framework under Chapter VII for the Coalition provisional authority [...] to assist the Iraqi people in determining their political future, establishing new institutions and restoring economic prosperity to the country* »⁹⁶². Pour sa part, l'Autorité a maintenu que « *the requirement of abiding by international humanitarian law in respective Security Council Resolutions 1483 and 1511 notwithstanding must be read in conjunction with an alleged mandate for transformation contained therein* »⁹⁶³.

De telles déclarations impliquent que le droit de l'occupation n'était pas considéré comme étant l'unique régime juridique applicable en Irak⁹⁶⁴. Ce point de vue, cependant, n'est pas partagé par tous.

III. - Le droit de l'occupation militaire comme unique régime juridique applicable en Irak, en matière de reconstruction économique. La restriction du cadre juridique applicable en Irak en 2003-2004, notamment en matière économique, au droit de l'occupation militaire, repose, selon certains auteurs, sur un certain nombre d'arguments. D'abord, sur le fait que les puissances de la Coalition ont été qualifiées de « puissances occupantes » par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1483 (2003). En effet, « *[by] designating the coalition powers as occupying powers, the Security*

⁹⁶¹ Propos cité par Thomas D. Grant, l'auteur: « Iraq: How to reconcile conflicting Obligations of Occupations and Reform », *ASIL Insight*, june 2003.

⁹⁶² S/PV.4761, du 22 mai 2003, pp.2-3.

⁹⁶³ Propos cité par Ebrahim Afsah, l'auteur: « Limits and Limitations of Power: The Continued Relevance of Occupation Law », *German Law Journal*, vol. 7, 2006, p. 580.

⁹⁶⁴ M. Zwanenburg, « Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 1483 and the law of occupation », *op. cit.*, p. 766.

Council goes along with their status under general international law »⁹⁶⁵. Cela s'est produit malgré certaines propositions antérieures de qualifier leur statut différemment, par exemple en les désignant comme puissance libératrice. Ceci signifie que le Conseil de sécurité a clairement envisagé que la situation en Irak post-invasion est régie par le droit international humanitaire, notamment les Conventions de Genève et le Règlement de La Haye⁹⁶⁶.

Une autre explication reposerait sur le fait qu'il n'y a, dans aucune des résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité sur l'Irak durant cette période, une quelconque dérogation aux dispositions de fond du droit de l'occupation militaire. En effet, le professeur Robert Kolb rappelle que toutes ces résolutions affirment, soit directement, soit indirectement, en référence à la « résolution mère » 1483 (2003), que le droit international humanitaire et le droit de l'occupation sont applicables sans aucune exception⁹⁶⁷. Cette référence au droit de l'occupation est consignée dans le 13^e considérant du préambule de la résolution 1483 (2003) lorsque le Conseil de sécurité reconnaît « les pouvoirs, responsabilités et obligations spécifiques des [États-Unis et du Royaume-Uni] en tant que puissances occupantes agissant sous un commandement unifié (l'Autorité), en vertu du droit international applicable » ; et dans le paragraphe 5 de ladite résolution lorsque le Conseil demande « à toutes les parties concernées de s'acquitter pleinement de leurs obligations au regard du droit international, en particulier les Conventions de Genève de 1949 et le Règlement de La Haye de 1907 ».

On peut aisément remarquer qu'aucune dérogation, et encore moins une dérogation claire, n'y est prescrite. Par ailleurs, les dispositions de la même résolution, qui demande à l'Autorité de prendre des mesures visant à reconstruire l'Irak, sont extrêmement génériques de telle sorte qu'aucune d'elles ne permet ou n'autorise les parties concernées à agir contrairement au droit de l'occupation⁹⁶⁸. Il est donc

⁹⁶⁵ A. Orakhelashvili, « The Post-War Settlement in Iraq: The UN Security Council Resolution 1483 (2003) and General International Law », *op. cit.*, p. 309.

⁹⁶⁶ *Ibidem*.

⁹⁶⁷ R. Kolb, « Occupation in Iraq since 2003 and the Powers of the UN Security Council », *International review of the Red Cross*, vol. 90, 2008, p. 47.

⁹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 47-48.

nécessaire de conclure que le 13^e considérant et le paragraphe 5 de la résolution 1483 (2003) interdisent de déroger au droit de l'occupation, seul régime juridique applicable, étant donné qu'aucun autre paragraphe ne le permet, directement ou même indirectement⁹⁶⁹.

De la même manière, aucune autre disposition des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité n'appelle à aller au-delà ou à écarter le droit de l'occupation⁹⁷⁰ ; du moins, il n'y a pas suffisamment d'éléments pour démontrer que la résolution 1483 (2003) visait à introduire des modifications ou des exceptions au droit de l'occupation⁹⁷¹ ; d'autant plus que les objectifs, notamment économiques⁹⁷², confiés à l'Autorité par le Conseil de sécurité dans la résolution 1483 (2003) sont extrêmement imprécis, à l'image de l'expression « d'autres fins servant les intérêts du peuple irakien »⁹⁷³, « notion, dont le contenu n'est nulle part précisé [et] aisément susceptible d'interprétations divergentes »⁹⁷⁴. Aussi, à défaut de stipulation claire et non équivoque⁹⁷⁵, les résolutions n'ont pas étendu les pouvoirs réglementaires des

⁹⁶⁹ H. H. Kaikobad, « Problems of Belligerent Occupation: The Scope of Powers exercised by the Coalition Provisional Authority in Iraq, April/May 2003– June 2004 », *op. cit.*, pp. 262-263.

⁹⁷⁰ G. H. Fox, « The Occupation of Iraq », *op. cit.*, p. 267.

⁹⁷¹ C. McCarthy, « The Paradox of the International Law of Military Occupation: Sovereignty and the Reformation of Iraq », *Journal of conflict & security law*, vol. 10, 2005, pp. 66-70.

⁹⁷² Certains auteurs ont exclu du domaine économique certains objectifs fixés par le Conseil dans sa résolution 1483 (2003). C'est le cas de Madame Olivia Venet qui limite la demande faite par le Conseil à l'Autorité, au paragraphe 4 de la résolution 1483 (2003), de « promouvoir le bien-être de la population... » au domaine du maintien de l'ordre public. Voir, O. Venet, « L'occupation du territoire irakien et l'intervention du Conseil de sécurité : conséquences sur les pouvoirs réglementaires de la puissance occupante et réflexions sur les modes d'action choisis », *op. cit.*, p. 283 et p. 287.

⁹⁷³ S/RES/1483, 23 mai 2003, para. 14.

⁹⁷⁴ O. Venet, « L'occupation du territoire irakien et l'intervention du Conseil de sécurité : conséquences sur les pouvoirs réglementaires de la puissance occupante et réflexions sur les modes d'action choisis », *op. cit.*, p. 286.

⁹⁷⁵ En effet, selon une analyse du professeur Robert Kolb (l'auteur: « Occupation in Iraq since 2003 and the Powers of the UN Security Council », *op. cit.*, pp. 31-33 et p. 41) « the Charter confers on the Security Council the power solely to derogate from specific rules of IHL and the law of occupation, but not from these bodies of law en bloc » ; « derogation, if at all admissible, would not be presumed and could operate only with respect to specific rules of IHL that are not of a fundamentally humanitarian nature (p. 33) ».

puissances occupantes ; par conséquent, elles ne sont pas créatrices de droits et obligations⁹⁷⁶ permettant de déroger au droit international en vigueur, à savoir le droit de l'occupation militaire ; adopter un raisonnement contraire reviendrait à « battre en brèche les objectifs mêmes du droit international humanitaire »⁹⁷⁷.

IV. - Approche médiane. Des analyses qui précèdent, il ressort clairement que le Conseil de sécurité, non seulement, désigne le droit de l'occupation militaire comme droit applicable en Irak entre 2003 et 2004, mais encore, il confie à l'Autorité des objectifs importants et ambitieux, notamment sur le plan économique. Le défi alors posé par la résolution 1483 (2003) est d'arriver à concilier ces différents points. Cela a sûrement été atteint, nous semble-t-il, à travers le paragraphe 5 de ladite résolution. En effet, dans ce dernier, le Conseil demande « à toutes les parties concernées de s'acquitter pleinement de leurs obligations au regard du droit international, en particulier les Conventions de Genève de 1949 et le règlement de La Haye de 1907 ».

Cela ne signifie pas que l'Autorité dans l'accomplissement de ses missions est tenue de respecter strictement les prescriptions du droit de l'occupation militaire, ni qu'elle peut complètement déroger à ce dernier, mais simplement que ses objectifs et ses missions doivent être lus et interprétés en tenant compte du droit international humanitaire. Donc, bien que le droit qu'a l'Autorité de « promouvoir le bien-être des populations irakiennes » ou de favoriser « le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable » puisse être interprété de manière large, il doit être mis en œuvre en tenant compte des limitations imposées par les Conventions de Genève et le Règlement de La Haye. Ces dernières ne doivent pas, cependant, être prises au sens strict ; cela reviendrait à vider de tout leur sens les objectifs fixés par le Conseil de sécurité⁹⁷⁸, mais elles doivent être entendues de

⁹⁷⁶ En sens contraire, S. Murphy, « Security Council Recognition of U.S. Postwar in Iraq », *American Society of International Law*, vol. 3, 2003, pp. 681-683.

⁹⁷⁷ O. Venet, « L'occupation du territoire irakien et l'intervention du Conseil de sécurité : conséquences sur les pouvoirs réglementaires de la puissance occupante et réflexions sur les modes d'action choisis », *op. cit.*, p. 288.

⁹⁷⁸ Ce point est soutenu par les échanges entre diplomates lors de la négociation de la résolution 1483 (2003), comme rapportée par Mahmoud Hmoud (l'auteur, « The Use of Force against Iraq: Occupation

manière large, c'est-à-dire, réduites à l'essence même du droit d'occupation militaire, à savoir la défense des intérêts du peuple sous occupation. En effet, on ne peut ignorer le fait que certains aspects de la reconstruction économique, tels que la privatisation, les investissements étrangers, le commerce ou la politique fiscale, sont des questions extrêmement sensibles et controversées qui ne doivent pas être mises en œuvre jusqu'à ce qu'un gouvernement souverain soit élu ; mais encore, lorsqu'ils le sont, cela ne doit être que pour la poursuite des intérêts du peuple souverain sous occupation.

Cette conception est en adéquation avec certaines mesures économiques précises déterminées par le Conseil de sécurité dans cette résolution 1483 (2003). En effet, il est clair que le Conseil de sécurité est allé au-delà des droits et obligations d'une puissance occupante tels qu'ils découlent des Conventions de Genève et du Règlement de La Haye lorsqu'il a demandé à l'Autorité d'administrer le Fonds de développement pour l'Irak et autorisé l'exploitation et la vente du pétrole irakien⁹⁷⁹, même si certains auteurs pensent que cette pratique reste conciliable avec le droit de l'occupation ; du moins, ne lui est pas contraire⁹⁸⁰.

En somme, le droit de l'occupation est une limite à l'action de l'Autorité en Irak, mais seulement lorsque les intérêts de la population sous occupation sont en jeu.

and Security Council Résolution 1483 », *op. cit.*, pp. 449-450). En effet, selon l'auteur, lors des négociations sur ladite résolution, certains membres du Conseil ont tenté d'y insérer un langage qui aurait limité l'autorité de la Coalition à celle prévue dans les Conventions de Genève et le Règlement de La Haye. Ce langage aurait obligé la puissance occupante à respecter le droit national de l'Irak et limité son action en matière de réforme économique. Cependant, les négociateurs américains et britanniques ont rejeté un tel langage et le Conseil a accepté à la place l'adoption de termes plus génériques.

⁹⁷⁹ Dans le même sens, J. Cardona Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », *op. cit.* p. 246.

⁹⁸⁰ Dans ce sens, R. Kolb, « Occupation in Iraq since 2003 and the Powers of the UN Security Council », *op. cit.*, p. 48.

Paragraphe 2 : La question de la restitution, aux autorités locales, de l'exercice, dans le domaine économique, des compétences étatiques précédemment détenues par des autorités internationales

Il n'y a pas de cadre juridique international qui ait été spécifiquement créé pour régler le processus de restitution de compétences étatiques aux autorités locales dans le cadre d'une reconstruction postconflit. Ceci ne signifie pas que le droit international est sans pertinence sur ce point⁹⁸¹. La nature temporaire des missions de reconstruction économique est d'abord une conséquence du fait que ces opérations sont établies par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII. Celui-ci permet en effet au Conseil de prendre des mesures ayant pour but le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Une fois celles-ci rétablies, ou une fois que cesse la menace à la paix, la mission doit par définition prendre fin. Par conséquent, les pouvoirs accordés et exercés sur cette base doivent également cesser et être ainsi restitués aux autorités locales.

Au-delà du fait que la nature des pouvoirs issus du chapitre VII impose que ceux-ci soient exercés de manière temporaire, le principe de souveraineté, surtout celui d'autodétermination des peuples, exige que ces derniers participent le plus tôt possible à l'exercice du pouvoir décisionnel sur leur territoire. La pratique démontrera que ces exigences n'ont pas toujours été respectées lors du processus de transfert des compétences étatiques aux autorités locales (A).

Par ailleurs, à l'issue du transfert des compétences, d'autres préoccupations juridiques vont voir le jour quand, notamment, au droit applicable et à la survivance d'un pouvoir normatif résiduel au profit des autorités internationales sur les territoires concernés (B).

⁹⁸¹ Sur des questions similaires, M. Saul, « International law and the Identification of an Interim Government to lead Post-Conflict Reconstruction » in M. Saul et J. Sweeney, *International Law and Post-Conflict Reconstruction Policy*, New York, Routledge, 2015, pp. 23-44.

A. La portée des compétences étatiques, exercables dans le domaine économique, transférées aux autorités locales au cours de la phase de reconstruction

De manière générale, lors du processus de reconstruction, le transfert de compétences étatiques aux autorités locales n'était qu'une « clause de style » dans la mesure où les compétences les plus importantes sont restées entre les mains des administrateurs internationaux, reléguant ainsi au second plan l'intervention des autorités locales. Cette pratique a été poussée à l'extrême dans le cas de l'administration du Kosovo.

Pourtant prévu, quoique de manière souvent ambiguë, dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité (1), le transfert de compétences étatiques aux autorités locales, notamment en matière économique, va se révéler illusoire lors du processus de reconstruction (2).

1) Le transfert de compétences étatiques aux autorités locales dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité

La nature temporaire du pouvoir normatif des autorités internationales et l'obligation d'en transférer l'exercice aux autorités locales ont souvent été rappelées dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Ainsi, en Slavonie orientale, l'accord signé entre les autorités croates et les autorités locales serbes de Croatie⁹⁸², et

⁹⁸² Accord de base sur la région de la Slavonie orientale, Baranja et Sirmie occidentale, annexé à la lettre du Représentant permanent de la Croatie aux Nations unies et destiné au Secrétaire général des Nations unies. Doc. A/50/757-S/1995/951.

endossé par le Conseil de sécurité⁹⁸³, a introduit une période transitionnelle qui court de 1995 à 1998, période durant laquelle ce territoire devait être administré par l'Administration transitoire des Nations unies en Slavonie orientale (ATNUSO)⁹⁸⁴. À la fin de cette période, le contrôle administratif serait transféré à la Croatie⁹⁸⁵.

De la même manière, au Kosovo, la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité prévoyait la diminution du vaste rôle du Représentant spécial et de la MINUK au fil du temps, car elle avait en vue le transfert progressif des responsabilités administratives vers les institutions locales, démocratiquement élues, pour une autonomie gouvernementale⁹⁸⁶. Cependant, la résolution 1244 (1999) n'incluait pas de calendrier précis, et la MINUK n'en a jamais établi un.

Au Timor oriental, la Résolution 1272 (1999) « [souligne] la nécessité pour l'ATNUTO de consulter et de coopérer étroitement avec les Timorais afin de s'acquitter efficacement de son mandat en vue du développement d'institutions démocratiques locales, y compris une institution indépendante des droits de l'homme timorais, et le transfert à ces institutions des fonctions administratives et de service public »⁹⁸⁷. La période initiale de l'administration internationale devait durer jusqu'au 31 janvier 2001⁹⁸⁸. Elle a ensuite été prolongée jusqu'au 31 janvier 2002, et finalement jusqu'au 20 mai 2002.

Enfin, en Irak, le Conseil de sécurité a également expressément exigé de l'Autorité provisoire de la coalition (Autorité) qu'elle œuvre « sans relâche avec le peuple irakien et les autres parties concernées à la création et au rétablissement d'institutions nationales et locales permettant la mise en place d'un gouvernement représentatif, notamment en travaillant ensemble pour faciliter un processus

⁹⁸³ S/RES/1037 (1996), 15 janvier 1996.

⁹⁸⁴ *Ibidem*.

⁹⁸⁵ S/RES/1023 (1995), 22 novembre 1995, paras. 1-2.

⁹⁸⁶ S/RES/1244 (1999), du 10 juin 1999, para. 7 et annexe 2, para. 4.

⁹⁸⁷ S/RES/1272 (1999), 25 octobre 1999, para. 8.

⁹⁸⁸ *Ibid.*, para. 17.

débouchant sur la mise en place d'un Gouvernement irakien représentatif, reconnu par la communauté internationale »⁹⁸⁹.

Cependant, ces prescriptions du Conseil n'ont pas suffi à confier une visibilité claire aux autorités internationales en matière de transfert de compétences. Dans la majorité des opérations, il est donc douteux que les exigences du droit international en la matière aient été respectées. En effet, si la première phase du processus, qui a généralement consisté à associer, sous forme consultative, les autorités locales au processus de prise de décisions ne soulève pas de questions particulières, celle du transfert du pouvoir décisionnel auxdites autorités soulève, cependant, de nombreuses interrogations.

2) **La portion congrue des compétences étatiques, en matière économique, réellement transférées aux autorités locales dans la pratique des administrateurs internationaux**

Ne seront analysés ici que les cas les plus pertinents, à savoir le transfert de compétences étatiques au Kosovo, au Timor oriental et en Irak. Si dans tous ces cas de figure le transfert desdites compétences fut globalement illusoire, la situation au Kosovo se distingue largement des autres. En effet, dans ces derniers cas de figure le processus de restitution des compétences étatiques aux autorités locales s'est déroulé dans un contexte pacifié (a), celui qui a eu lieu au Kosovo, du fait de sa nature de territoire internationalisé revendiqué par deux entités distinctes, les autorités kosovares et les autorités serbes, s'est déroulé dans un contexte politico-juridique complexe (b).

⁹⁸⁹ S/RES/1483 (2003), 23 mai 2003, para. 8 (c).

a. **La portée des compétences étatiques transférées aux autorités locales Est-Timoraises et Irakiennes, en matière économique, lors du processus de reconstruction**

I. - *Timor oriental*. Au Timor oriental, le transfert du pouvoir décisionnel aux Est Timorais a commencé en juillet 2000 avec le remplacement du Conseil consultatif national (CCN), organe consultatif⁹⁹⁰ dissous, par deux organes : le Conseil national (CN)⁹⁹¹ et le Cabinet du gouvernement transitoire qui, collectivement avec l'administrateur de transition, sont appelés le premier gouvernement de transition ; impliquant que des institutions pour un nouvel État sont créées⁹⁹².

Le Conseil national (CN), établi comme un « *forum for all legislative matters related to the exercise of the legislative authority of the Transitional Administrator* »⁹⁹³, « est structuré sur le modèle d'un parlement dont il est en quelque sorte l'embryon »⁹⁹⁴. En effet, initialement composé de 33 membres, tous est-timorais nommés par le RSSG, le CN a le pouvoir, qu'il exerce à la majorité, « *(a) to initiate,*

⁹⁹⁰ UNTAET/REG/1999/2, du 2 décembre 1999. Composé de 15 membres dont 11 Est-Timorais, censés refléter les acteurs majeurs et l'élite du Timor oriental, et 4 experts internationaux, dont l'administrateur transitoire lui-même appelé à le présider et à en nommer les membres, après consultation des groupes locaux concernés ; sa tâche était de donner son avis à l'administrateur transitoire « *on all matters related to the exercise of the Transitional Administrator's executive and legislative functions* ». En effet, même si le Règlement 1999/2 le décrit comme étant « *the primary mechanism through which the representatives of the people of East Timor shall actively participate in the decision making process [...] and through which the views, concerns, traditions and interests of the East Timorese people will be represented* », sa fonction était purement consultative, car il « *shall in no way prejudice the final authority of the Transitional Administrator in exercising the responsibilities vested in UNTAET [...]* ».

⁹⁹¹ UNTAET/REG/2000/24, du 14 juillet 2000.

⁹⁹² S. Ingram, « Mission Implementation: Developing Institutional Capacities », in N. Azimi (éd.), *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): Debriefing and Lessons – Report of the 2002 Tokyo Conference*, 2003, pp. 85-86.

⁹⁹³ UNTAET/REG/2000/24, du 14 juillet 2000, sec. 1, para. 1.

⁹⁹⁴ G. Cahin, « L'action internationale au Timor Oriental », *op. cit.*, p. 158.

to modify and recommend draft regulations, (b) to amend regulations »⁹⁹⁵. Cependant, l'administrateur transitoire retenait officiellement le pouvoir de décision finale⁹⁹⁶. En effet, la section II, paragraphe 3, du Règlement 2000/24 précisait que « *[the] Transitional Administrator shall approve a draft regulation or amendment endorsed by the Council upon the recommendation of the Cabinet where, in his sole discretion, the draft regulation is consistent with the fulfillment of his mandate under security Council Resolution 1272 (1999)* ». Par ailleurs, le pouvoir d'adopter des directives est resté, lui, à la seule disposition de l'Administrateur transitoire⁹⁹⁷.

Le Cabinet, en revanche, conçu comme une base pour une structure gouvernementale post-indépendance, était chargé de tâches exécutives⁹⁹⁸. Huit ministères⁹⁹⁹ sont initialement créés, dont les portefeuilles sont repartis de manière paritaire entre les leaders Est-Timorais et les experts internationaux de l'ATNUTO : aux premiers reviennent l'administration intérieure, les infrastructures, les affaires économiques et sociales ; au second, les finances, la justice, la police, les services d'urgence et les affaires politiques. Présidé par l'Administrateur transitoire qui en nomme les membres responsables devant lui¹⁰⁰⁰, le Cabinet n'est pas uniquement chargé d'élaborer des politiques et des programmes de gouvernement, et de recommander les projets de règlements et de directives à l'examen du CN, pour adoption et promulgation ensuite par l'Administrateur transitoire¹⁰⁰¹ ; mais il doit aussi superviser l'administration du Timor oriental¹⁰⁰². Par conséquent, dans leurs portefeuilles respectifs, les membres du Cabinet ont exercé un large pouvoir

⁹⁹⁵ UNTAET/REG/2000/24, du 14 juillet 2000, section 2.1.

⁹⁹⁶ En effet, presque aucune proposition faite par le CN n'a été votée par l'Administrateur transitoire. M. Benzing, « Midwifing a New State: The United Nations in East Timor », *op. cit.*, p. 349.

⁹⁹⁷ J. Morrow et R. White, « The United Nations in Transitional East Timor: International Standards and the Reality of Governance », *op. cit.*, pp. 20-21.

⁹⁹⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁹⁹⁹ Soulignons tout de même que les portefeuilles ne comprenaient pas la gamme de fonctions normalement exercées par un gouvernement. S. Ingram, « Mission Implementation: Developing Institutional Capacities », *op. cit.*, p. 90.

¹⁰⁰⁰ UNTAET/2000/23, du 14 juillet 2000.

¹⁰⁰¹ *Ibid.*, sec. 4 (d).

¹⁰⁰² *Ibid.*, sec. 4 (b).

discrétionnaire sur la politique à mettre en place ; les décisions importantes étant prises collectivement¹⁰⁰³ ; tout en étant à la tête d'une structure gouvernementale embryonnaire, l'Administration transitoire du Timor oriental ; une entité qui n'avait cependant pas de statut juridique du point de vue du droit interne¹⁰⁰⁴.

Par ailleurs, le règlement 2000/24 a introduit un mécanisme de contrôle parlementaire en autorisant le CN à « *require the appearance of Cabinet Officers appointed pursuant to UNTAET Regulation No. 2000/23 to answer questions regarding their respective functions* »¹⁰⁰⁵.

En octobre 2000, le CN a été élargi à 36 membres et le Cabinet à 9, avec la création d'un portefeuille consacré aux affaires étrangères, confié à un Est-Timorais¹⁰⁰⁶. Une nouvelle étape importante va s'ouvrir en 2001 lorsque le CN et le Cabinet vont être remplacés par un Gouvernement de transition¹⁰⁰⁷, composé d'un Conseil des ministres et d'une Assemblée constituante¹⁰⁰⁸ élue dans le but de jeter les bases essentielles pour les institutions politiques d'un Timor oriental indépendant¹⁰⁰⁹.

Le Conseil des ministres était dirigé par un Premier ministre, et non plus par l'Administrateur transitoire, et avait pour tâche de superviser l'Administration publique du Timor oriental¹⁰¹⁰, qui était établie comme une entité juridique publique¹⁰¹¹, avec pour objectif la mise en œuvre des lois du Timor oriental, des politiques et du programme du Conseil des ministres¹⁰¹². Tous les membres du Conseil

¹⁰⁰³ S. Ingram, « Mission Implementation: Developing Institutional Capacities », *op. cit.*, p. 87.

¹⁰⁰⁴ J. Morrow et R. White, « The United Nations in Transitional East Timor: International Standards and the Reality of Governance », *op. cit.*, (note 24) p. 6.

¹⁰⁰⁵ UNTAET/REG/2000/24, du 14 juillet 2000, sec. 2, para. 1.

¹⁰⁰⁶ Rapport du Secrétaire général sur l'ATNUTO. S/2001/42, du 16 janvier 2000, para. 9.

¹⁰⁰⁷ UNTAET/REG/2001/28, du 19 septembre 2001.

¹⁰⁰⁸ UNTAET/REG/2001/2, du 16 mars 2001.

¹⁰⁰⁹ S. Ingram, « Mission Implementation: Developing Institutional Capacities », *op. cit.*, p. 87.

¹⁰¹⁰ Structure ayant remplacé l'Administration transitoire du Timor oriental. UNTAET/REG/2001/28, du 19 septembre 2001, sec. 3, para. 1 (b).

¹⁰¹¹ J. Morrow et R. White, « The United Nations in Transitional East Timor: International Standards and the Reality of Governance », *op. cit.*, p. 7.

¹⁰¹² UNTAET/REG/2001/28, du 19 septembre 2001, préambule et sec. 2.

des ministres ont été nommés par l'Administrateur de transition, après une consultation appropriée avec les représentants élus du peuple du Timor oriental¹⁰¹³, et étaient responsables devant lui¹⁰¹⁴. Le Conseil avait le pouvoir de recommander des projets de règlements et de directives, ainsi que celui de conseiller l'Administrateur transitoire sur les questions qui lui sont soumises par ce dernier¹⁰¹⁵.

Toutes ses décisions ont, toutefois, été soumises à l'examen et à l'approbation de l'Administrateur transitoire, sans lesquels elles n'auraient eu aucun effet juridiquement contraignant¹⁰¹⁶. Une protection supplémentaire pour le pouvoir de décision définitif et absolu, en relation avec l'autorité législative et exécutive de l'Administrateur transitoire, a également été fournie à l'article 13 du règlement 2001/28, selon lequel : «*Nothing in the present regulation shall derogate from the legislative authority and ultimate executive authority of the Transitional Administrator as established by United Nations Security Council resolution 1272 (1999) of 25 October 1999 and resolution 1338 (2001) of 31 January 2001, and UNTAET Regulation No. 1999/1* ».

En ce qui concerne l'Assemblée constituante, élue en août 2001, elle a préparé une Constitution pour un Timor indépendant qui a été adoptée en mars 2002, parachevant ainsi l'accession du Timor oriental à la souveraineté internationale. Le Timor prendra officiellement son indépendance le 20 mai 2002 sous le nom de Timor-Leste.

II. - *En Irak*. La première étape pour le transfert du pouvoir de décision aux autorités locales irakiennes fut l'établissement d'un Conseil intérimaire de Gouvernement de l'Irak (CIG) le 13 juillet 2003¹⁰¹⁷. Composé de 25 membres, nommés par l'APC et responsables devant elle ; tous Irakiens, représentant les

¹⁰¹³ UNTAET/REG/2001/28, du 19 septembre 2001, sec. 1, para. 3.

¹⁰¹⁴ *Ibid.*, sec. 1, para. 5.

¹⁰¹⁵ *Ibid.*, sec. 3, para. 1 (c) et (e).

¹⁰¹⁶ *Ibid.*, sec. 5, para. 6.

¹⁰¹⁷ CPA/REG/2003/6, du 13 juillet 2003.

différentes composantes de la société¹⁰¹⁸ ; le CIG était censé agir comme l'organe principal de l'administration intérimaire irakienne. En effet, sa tâche était d'être « *representative of the Iraqi people* » et de veiller à ce que « *the Iraqi people's interests are represented in both the interim administration and in determining the means of establishing an internationally recognized, representative government* »¹⁰¹⁹. Un document commun établi par l'Autorité et le CIG a déclaré qu'il est le « *principal body of the Iraqi interim administration* »¹⁰²⁰.

Les pouvoirs du CIG sont détaillés dans le Règlement 2003/6. À l'origine, Paul Bremer, l'Administrateur principal de l'APC, ne souhaitait en faire qu'un organe consultatif. Cependant, les réactions hostiles engendrées par cette déclaration, ainsi que la multiplication des attentats anti-américains, l'ont finalement persuadé de céder une partie de ses attributions¹⁰²¹ : le CIG pouvait ainsi nommer et révoquer des ministres intérimaires, et désigner le personnel diplomatique, ainsi que ses représentants, au sein des organisations internationales. Il disposait également du pouvoir de révision des lois et de ratification du budget¹⁰²². La marge de manœuvre du CIG était cependant restreinte par le fait que l'Administrateur principal de l'Autorité conservait un droit de veto sur toutes les décisions que le Conseil était amené à prendre¹⁰²³.

Ce processus a pris fin le 28 juin 2004 avec la dissolution de l'APC et le transfert de l'ensemble du pouvoir de décision sur les affaires irakiennes à un Gouvernement intérimaire de l'Irak (GI), avec la mission de préparer des élections

¹⁰¹⁸ Le Conseil réunit 13 Chiites, 5 Sunnites, 5 Kurdes, 1 Chrétien et 1 Turcoman. F. Nguyen-Rouault, « L'intervention armée en Irak et son occupation au regard du droit international », *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 4, 2003, (note 80) pp. 859-860.

¹⁰¹⁹ CPA/REG/2003/6, du 13 juillet 2003.

¹⁰²⁰ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, S/2003/715, du 17 juillet 2003, para. 24.

¹⁰²¹ Le Conseiller politique de la Mission de l'ONU en Irak, Ghassan Salamé, révéla que les négociations furent âpres et qu' « il a fallu arracher une à une les prérogatives ». Interview de Ghassan Salamé, *Le Monde*, 15 juillet 2003.

¹⁰²² CPA/REG/2003/6, du 13 juillet 2003, sec. 1.

¹⁰²³ *Ibid.*, sec. 2.

démocratiques au plus tard le 31 janvier 2005, conformément aux prescriptions de la Résolution 1546 (2004) du Conseil de sécurité¹⁰²⁴.

Le Conseil de sécurité a clairement réaffirmé en Irak le droit du peuple à l'autodétermination dans ses Résolutions 1483 (2003)¹⁰²⁵, 1511 (2003)¹⁰²⁶ et 1546 (2004)¹⁰²⁷. Ceci implique que l'APC était destinée à aider le peuple irakien dans la restructuration de son gouvernement et de son économie. Par conséquent, le rôle principal devait être joué par le peuple irakien lui-même. En d'autres termes, l'Autorité ne devait pas imposer sa vision concernant la restructuration économique et politique de l'Irak. Il ne fallait pas non plus mettre en place un dispositif qui aurait limité la liberté des organes irakiens dans l'élaboration d'un nouvel ordre juridique pour le pays¹⁰²⁸.

On ne peut pas dire que l'APC s'est tenue dans ces limites, en particulier concernant la restructuration de l'économie nationale irakienne. En effet, nous verrons plus loin que l'APC a adopté des ordonnances importantes visant à libéraliser toute l'économie de ce pays. Toutes ces ordonnances indiquent qu'elles auraient été adoptées en étroite coopération avec le Conseil intérimaire de Gouvernement de l'Irak

¹⁰²⁴ Le transfert du pouvoir de décision aux autorités irakiennes avait déjà été anticipé dans la Résolution 1546 (2004), du 8 juin 2004, dans laquelle sont accueillies avec satisfaction la dissolution de l'APC et la fin de l'occupation pour le 30 juin 2004.

¹⁰²⁵ S/RES/1483, du 23 mai 2003, préambule, para. 5 : « [s]oulignant le droit du peuple irakien de déterminer librement son avenir politique et d'avoir le contrôle de ses ressources naturelles, se félicitant de ce que toutes les parties concernées se soient engagées à appuyer la création des conditions lui permettant de le faire le plus tôt possible et se déclarant résolu à ce que le jour où les Irakiens se gouverneront eux-mêmes vienne rapidement ».

¹⁰²⁶ S/RES/1511, du 16 octobre 2003, par. 3 : « [s]oulignant que la souveraineté de l'Iraq réside dans l'État irakien, réaffirmant le droit du peuple irakien de déterminer librement son avenir politique et d'avoir le contrôle de ses propres ressources naturelles, se déclarant de nouveau résolu à ce que le jour où les Irakiens se gouverneront eux-mêmes vienne rapidement, et reconnaissant l'importance de l'appui international, en particulier de celui des pays de la région, des voisins de l'Iraq et des organisations régionales, pour faire avancer rapidement ce processus ».

¹⁰²⁷ S/RES/1546, du 8 juin 2004, para. 5 : « [réaffirmant] aussi le droit du peuple irakien de décider librement de son propre avenir politique et de contrôler ses propres ressources naturelles ».

¹⁰²⁸ R. Wolfrum, « Iraq – from Belligerent Occupation to Iraqi Exercise of Sovereignty : Foreign Power versus International Community Interference », *op. cit.*, p. 18.

(CIG). Cependant, cela ne suffit pas à remplir les exigences nées du respect du principe d'autodétermination. En effet, le CIG a été créé par l'APC. Bien qu'il soit censé représenter l'ensemble de la société irakienne, cette dernière n'était pas directement impliquée dans son processus d'établissement. En outre, les décisions y relatives étaient prises directement par l'Administrateur de l'APC. Ni le peuple irakien ni le RSSG¹⁰²⁹ n'étaient capables d'influencer la procédure de sélection des membres du CIG¹⁰³⁰. Même si le Conseil de sécurité s'est félicité de la création du CIG et le considérait comme étant l'incarnation de la souveraineté irakienne¹⁰³¹, cela ne signifiait pas qu'il approuvait que des changements structurels de grande envergure soient entrepris en Irak au cours de la période de transition par cet organe ou, encore moins, par l'Autorité, avec une participation infructueuse du CIG¹⁰³². En effet, dire que « le Conseil incarne la souveraineté de l'État irakien », au regard de la situation d'occupation et des pouvoirs étendus confiés à l'Autorité, revenait en fait pour le Conseil de sécurité à rappeler que le titre, l'essence, de la souveraineté réside dans le peuple irakien lui-même, et non qu'il en détient également la plénitude d'exercice qui, elle, est reconnue à l'Autorité durant cette période¹⁰³³.

¹⁰²⁹ La Résolution 1483 (2003), dans son paragraphe 8 prévoit que le RSSG pour l'Irak devrait travailler intensivement avec l'APC et le peuple irakien pour restaurer et établir des institutions nationales et locales de gouvernance représentative. Ce principe n'a pas été complètement mis en œuvre. L'influence du RSSG sur la composition du CIG et du Gouvernement intérimaire subséquent était, en fait, limitée. *Ibid.*, p. 19.

¹⁰³⁰ *Ibid.*, p. 26.

¹⁰³¹ S/RES/1411, du 16 octobre 2003, para. 5 : « [...] le Conseil de gouvernement et ses ministres sont les principaux organes de l'administration provisoire iraquienne, laquelle, sans préjudice de son évolution ultérieure, incarne la souveraineté de l'État iraquien durant la période intérimaire, jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place et assume les responsabilités de l'Autorité ».

¹⁰³² R. Wolfrum, « Iraq – from Belligerent Occupation to Iraqi Exercise of Sovereignty: Foreign Power versus International Community Interference », *op. cit.*, p. 28.

¹⁰³³ S/RES/1411, du 16 octobre 2003, para. 1 : « [...] souligne dans ce contexte que l'Autorité provisoire de la coalition (l'Autorité) exerce à titre temporaire les responsabilités, pouvoirs et obligations, au regard du droit international applicable, qui sont reconnus et énoncés dans la résolution 1483 (2003), jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité [...] ».

D'ailleurs, à cet effet, il convient de noter que la participation du CIG à la rédaction des ordonnances portant restructuration des institutions politiques et économiques se limitait à faire des recommandations¹⁰³⁴. Ceci était d'ailleurs voulu par le Conseil de sécurité lui-même. Dans le paragraphe 9 de la Résolution 1483 (2003), le Conseil a exprimé son soutien à la création « d'une administration provisoire irakienne qui servira d'administration transitoire dirigée par des Irakiens jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif, reconnu par la communauté internationale, soit mis en place par le peuple irakien et assume les responsabilités de l'Autorité ». La résolution ne spécifie pas les fonctions, les termes de références ou la portée des pouvoirs de ladite administration. Elle n'oblige pas non plus l'Autorité à faciliter sa création ni ne lui fixe une limite temporelle pour son établissement. Surtout, en déclarant qu'uniquement le gouvernement représentatif pourrait assumer les responsabilités de l'APC, le Conseil a clairement indiqué que cette administration provisoire, lorsqu'elle sera créée, sera soumise à l'autorité générale de l'APC et ne pourra accomplir que les tâches administratives qu'elle lui aura confiées et sous sa supervision¹⁰³⁵. Ainsi, l'autorité souveraine ne sera transférée au peuple irakien que lorsqu'un gouvernement permanent, représentatif et internationalement reconnu, sera établi.

Par ailleurs, il faut noter que le Conseil de sécurité n'a confié au peuple irakien que des pouvoirs limités pour pouvoir participer à la réalisation, par l'APC, de leur autodétermination. Le Conseil de sécurité a, par exemple, « encouragé » le peuple irakien à « former un gouvernement représentatif fondé sur l'état de droit [...] », sans mettre à sa disposition des mécanismes à travers lesquels il pouvait s'opposer, sinon influencer substantiellement les décisions prises par l'APC. Cela a simplement ouvert la voie à une administration autoritaire de l'APC. Sous le contrôle des puissances occupantes, gouvernant l'Irak avec le soutien d'une grande armée et du Conseil de sécurité, il y avait très peu de chances que les Irakiens puissent créer, d'eux-mêmes,

¹⁰³⁴ R. Wolfrum, « Iraq – from Belligerent Occupation to Iraqi Exercise of Sovereignty: Foreign Power versus International Community Interference », *op. cit.*, p. 28.

¹⁰³⁵ M. Hmoud, « The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483 », *op. cit.*, p. 450.

un gouvernement représentatif¹⁰³⁶. De la même manière, le Conseil de sécurité a aussi encouragé le peuple irakien, encore une fois avec l'aide de l'APC et en travaillant en étroite collaboration avec le représentant spécial du Secrétaire général, à former une administration provisoire irakienne. Il était difficile de voir comment le peuple irakien aurait pu établir une telle administration par lui-même, et si cela impliquait qu'il puisse le faire sans l'approbation de l'APC¹⁰³⁷. En fait, le peuple irakien n'avait aucune voix dans la prise de décisions de l'APC, qu'il s'agisse de la détermination de leur bien-être ou des conditions à remplir pour leur autodétermination.

b. La portée des compétences étatiques réellement transférées aux autorités locales, en matière économique, lors du processus de reconstruction

Une étape essentielle dans le processus de transfert du pouvoir décisionnel aux autorités locales kosovares est sans aucun doute l'adoption du « *Constitutional Framework on Provisional Self-Government* » en 2001¹⁰³⁸. Celui-ci, qui n'était pas un document constitutionnel¹⁰³⁹, a permis de créer un certain nombre d'organes, législatif, exécutif et judiciaire, chargés des tâches principales de l'administration publique du Kosovo. Il s'agit notamment de l'Assemblée parlementaire du Kosovo qui avait la responsabilité d'élire le Président du Kosovo et le Gouvernement qui, lui, était conduit par un Premier ministre ; alors que le Président a un simple rôle représentatif, le Gouvernement est le véritable organe exécutif, habilité, qui plus est, à proposer les

¹⁰³⁶ A. Carcano, « The Right to Self-Determination of the Iraqi People in the Practice of the Security Council concerning the Occupation of Iraq », *op. cit.*, p. 100.

¹⁰³⁷ *Ibidem*.

¹⁰³⁸ UNMIK/REG/2001/9, du 15 mai 2001.

¹⁰³⁹ En effet, le Cadre constitutionnel n'était pas la norme de plus haut rang au Kosovo dès lors qu'elle partageait le même rang que les autres règlements de la MINUK. Sur ce point, D. Fitzpatrick, « UNTAET and East Timor: The Current Legal and Institutional Context », *op. cit.*, p. 260.

lois ; et enfin, une Cour suprême avec une chambre spéciale pour les « *Constitutional Framework matters* »¹⁰⁴⁰.

L'Assemblée du Kosovo est l'organe principal des « *provisional institutions of self-government* » (PISG). En effet, avec 120 sièges, elle est l'organe législatif du Kosovo dans les domaines des responsabilités progressivement transférées par la MINUK. Ces pouvoirs comprennent tous les domaines des affaires gouvernementales allant de la politique économique et financière aux transports et aux affaires judiciaires, en passant par le commerce local et extérieur¹⁰⁴¹.

Cependant, les lois votées par l'Assemblée ne peuvent entrer en vigueur que si elles sont promulguées, transposées par un règlement du RSSG¹⁰⁴². De même, la MINUK conserve le pouvoir de dissoudre l'Assemblée, la compétence budgétaire, monétaire, fiscale et douanière, la compétence en matière de politique étrangère et extérieure, le pouvoir sur les biens et les entreprises publics, ainsi que sur le service aérien et ferroviaire¹⁰⁴³.

En outre, l'octroi de responsabilités étendues aux PISG n'a pas affecté l'autorité ultime du RSSG au Kosovo. En effet, comme le déclare le préambule du Cadre constitutionnel « *[the] exercise of the responsibilities of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo shall not in any way affect or diminish the ultimate authority of the SRSG* » pour la mise en œuvre de la résolution 1244 (1999)¹⁰⁴⁴. Ceci n'est pas simplement affirmé par le préambule, mais aussi par le chapitre XII dudit document selon lequel le RSSG est habilité à superviser « *the Provisional Institutions of Self-Government, its officials and its agencies* » et de prendre des « *appropriate measures whenever their actions are inconsistent with UNSCR 1244 (1999) or this*

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*, chapitre 9.

¹⁰⁴¹ *Ibid.*, chapitre 5. La dévolution de ces pouvoirs à l'Assemblée a été complétée en décembre 2003 lorsque les responsabilités dans les domaines de l'environnement, des médias, de la culture et de l'agriculture lui ont été transférées. *Ibidem*.

¹⁰⁴² *Ibidem*.

¹⁰⁴³ *Ibid.*, chapitre 8.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, préambule, para. 9.

Constitutional Framework ». Ainsi, en dépit des larges responsabilités confiées aux PISG, notamment en matière de politique économique et financière, le RSSG reste tout de même l'autorité ultime dans le territoire : il peut, à tout moment, remettre en cause les actes pris par les autorités locales. Même si le RSSG a publiquement affirmé sa volonté de ne pas « *override the Provisional Institutions on matters within their competence* », excepté lorsque leurs actes sont en violation de la Résolution 1244 (1999) ou du Cadre constitutionnel¹⁰⁴⁵, un document interne du bureau du RSSG affirme le contraire. En effet, selon ce dernier, presque toutes les activités des PISG « *can touch UNMIK's strategic heights* », les responsabilités de base de la mission. Ce document indique, par conséquent, l'incapacité de transférer totalement certaines compétences, soutenant qu'une simple division du pouvoir en domaine réservé et domaine transféré est « *incomplete and somewhat misleading* ». Il suggère une « *rising scale of intervention* » en réponse aux problèmes concernant l'exercice des fonctions exécutives transférées¹⁰⁴⁶. Dans cette perspective, la MINUK a continué à lourdement utiliser son pouvoir législatif, même après l'inauguration de l'Assemblée du Kosovo le 10 décembre 2001, suite aux élections du 17 novembre 2001¹⁰⁴⁷. Elle a, par exemple, dès 2002, année où l'Assemblée du Kosovo a commencé à exercer son pouvoir législatif¹⁰⁴⁸, adopté plus de textes réglementaires, qui plus est de grande importance¹⁰⁴⁹. Il n'est pas sûr que la détention et l'exercice de si grands pouvoirs par

¹⁰⁴⁵ UNMIK Press Release, du 7 mars 2003. Disponible à l'adresse suivante : http://www.unmikonline.org/Pages/PRall.aspx?Paged=TRUE&p_SortBehavior=0&p_Year_x0020_of_x0020_Publication=2004&p_Publication_x0020_Date=20040205%2023%3a00%3a00&p_ID=668&PageFirstRow=701&&View={4FFB1308-F2CA-4BCB-B5CF-F13A0D17747A}.

¹⁰⁴⁶ O/SRSG Paper: « *Monitoring Intervention* », du 13 février 2003, tel que cité par B. Knoll, « *United Nations Imperium: Horizontal and Vertical Transfer of Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in « Internationalized Territories »* », *op. cit.* (note 132) p. 39.

¹⁰⁴⁷ Rapport du Secrétaire général sur la MINUK, Doc. S/2002/62, du 15 janvier 2002, paras. 3-5.

¹⁰⁴⁸ L'Assemblée du Kosovo a adopté sa première loi le 4 juillet 2002, UNMIK/REG/2002/15, du 4 juillet 2002, *On the Promulgation of a Law by the Assembly of Kosovo on the Methodology for Setting the Level of Basic Pension in Kosovo, and Determining the Commencement Date for Provision of Basic Pension*.

¹⁰⁴⁹ Le RSSG a, par exemple, publié un règlement qui était directement lié à la forme de gouvernement, notamment en créant un Bureau d'audit général et un Bureau d'audit du Kosovo, sans intervention

le RSSG soient conformes au droit des peuples à l'autodétermination, notamment après la tenue d'élections reflétant la volonté politique du peuple kosovar¹⁰⁵⁰.

Certains auteurs ont tout de même soutenu que le maintien de l'autorité ultime, avec sa capacité de sanction, est un mécanisme nécessaire pour surveiller efficacement les PISG, conformément à la Résolution 1244 (1999)¹⁰⁵¹. Les différents RSSG n'ont d'ailleurs pas hésité à en faire usage à de nombreuses occasions. Ce qui n'a pas manqué de faire naître des tensions avec les dirigeants locaux qui souhaitaient assumer plus de responsabilités¹⁰⁵².

Par ailleurs, le maintien de l'autorité ultime sur l'exercice des pouvoirs délégués aux autorités provisoires n'est pas l'unique compétence critiquable maintenue par le RSSG. Ce dernier conserve, en effet, également l'exercice exclusif d'importants pouvoirs, notamment en matière monétaire et douanière, ainsi que le pouvoir sur les biens et les entreprises publics. Certains de ces pouvoirs sont des attributs de la souveraineté, d'autres ne le sont pas. Aussi, si la conservation des premiers est une exigence de la résolution 1244 (1999), au titre du respect du principe de souveraineté et d'intégrité territoriale de l'ex-République fédérale de Yougoslavie, on ne peut pas en dire autant des autres pouvoirs, tel que celui sur les biens et les entreprises publics, dont la conservation n'est pas une exigence juridique¹⁰⁵³. On pourrait même faire valoir que la résolution 1244 (1999) prévoit plutôt un transfert

des institutions kosovares nouvellement créées (UNMIK/REG/2002/18, du 4 octobre 2002, *On the Establishment of the Office of the Auditor-General and Audit Office of Kosovo*.

¹⁰⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁰⁵¹ J. Friedrich, « UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty », *op. cit.*, p. 260.

¹⁰⁵² Parmi les problèmes rencontrés, on mentionnera les tentatives faites par l'Assemblée du Kosovo d'outrepasser ses pouvoirs et de ne pas se conformer pleinement à toutes les dispositions du Cadre constitutionnel, notamment en ce qui concerne les intérêts des groupes minoritaires. L'Assemblée avait adopté six lois : deux avaient été promulguées par le Représentant spécial du Secrétaire général, deux étaient à l'examen et deux autres avaient été rejetées au motif qu'elle avait outrepassé ses pouvoirs dans les domaines de la politique étrangère et des droits des minorités. Rapport du Secrétaire général. S/2002/1376, du 19 décembre 2002, para. 6.

¹⁰⁵³ Dans le même sens, J. Friedrich, « UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty », *op. cit.*, p. 260.

complet de tous les pouvoirs, à l'exception de ceux qui sont des attributs de la souveraineté¹⁰⁵⁴.

Enfin, le RSSG pouvait sur sa propre initiative, et de manière unilatérale, amender le Cadre constitutionnel et, par conséquent, révoquer les pouvoirs accordés aux institutions provisoires en vertu de ce document ; si ce n'est, en théorie, renverser le processus de transfert graduel de compétences auxdites autorités créées sur cette base¹⁰⁵⁵. En effet, un document interne au Bureau du RSSG soutient que le renversement de compétences reste une option punitive, avec le renversement de certaines décisions, la retenue de fonds par la MINUK, le licenciement des fonctionnaires et, en dernier recours, leur poursuite pénale¹⁰⁵⁶. Dans cette perspective, le RSSG a refusé à l'Assemblée du Kosovo le droit à un plus grand pouvoir décisionnel en modifiant le Cadre constitutionnel en juillet 2004¹⁰⁵⁷.

Par ailleurs, curieusement, le Cadre constitutionnel pour l'autonomie gouvernementale provisoire ne contient aucune référence aux organes de l'ex-République fédérale de Yougoslavie (ex-RFY). Or, conformément à la Résolution 1244 (1999) qui fait expressément référence au principe de souveraineté et d'intégrité territoriale de l'ex-RFY, la MINUK n'est qu'administratrice des biens dudit État, dans l'intérêt et en faveur de ce dernier, sans en acquérir les droits de propriété¹⁰⁵⁸. Par conséquent, celui-ci aurait dû être concerné par le processus de transfert de compétences étatiques, notamment celles considérées comme des attributs de la souveraineté. La pratique de la MINUK n'est pas allée dans ce sens : le Cadre constitutionnel a plutôt assigné au RSSG des pouvoirs correspondant à ceux d'un

¹⁰⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁵ Dans le même sens, B. Knoll, « United Nations *Imperium*: Horizontal and Vertical Transfer of Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in « Internationalized Territories » », *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁵⁶ O/SRSO Working Document: « Types of Interventions », du 17 février 2003, tel que cité par Bernard Knoll, *ibid.*, (note 132) p. 39.

¹⁰⁵⁷ UNMIK news du 8 juillet 2004. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.unmik.org>.

¹⁰⁵⁸ A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *op. cit.*, p. 443.

gouvernement fédéral tels que la politique monétaire, les affaires étrangères ou le contrôle transfrontière¹⁰⁵⁹. Par conséquent, le Kosovo a été administré par la MINUK comme étant *de facto* indépendant de l'ex-RFY et cela a significativement, sinon irréversiblement, altéré le contrôle souverain de cet État sur ce territoire en créant une situation où les chances de retour du Kosovo au sein du contrôle de l'ex-RFY étaient très minces¹⁰⁶⁰. Selon certains observateurs, cette pratique n'aurait pas été conforme à la Résolution 1244 (1999) qui, en réaffirmant la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'ex-RFY, subordonnait tout changement de statut au Kosovo au consentement de la Serbie¹⁰⁶¹ ; ou du moins à une nouvelle résolution du Conseil de sécurité.

B. La question de la survivance de l'autorité et de la législation économique des autorités internationales à l'issue du transfert de compétences étatiques aux autorités locales

Les diverses autorités internationales, aussi bien au Kosovo, au Timor oriental qu'en Irak, ont été dotées de l'exercice de la plénitude de compétences de nature étatique¹⁰⁶². En effet, au Kosovo, dans son tout premier règlement, le RSSG confirme qu'il détient toute autorité législative et exécutive, y compris l'administration de la justice sur le territoire et le peuple du Kosovo¹⁰⁶³. De la même manière, l'Autorité en

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*, p. 428.

¹⁰⁶⁰ P. R. Williams, « Earned Sovereignty: The Road to Resolving the Conflict over Kosovo's Final Status », *Denver Journal of International Law and Policy*, 2003, p. 407.

¹⁰⁶¹ R. Muharremi, « Kosovo's Declaration of Independence: Self-Determination and Sovereignty Revisited », *op. cit.*, p. 422.

¹⁰⁶² La concentration de tous les pouvoirs étatiques aux mains d'une seule administration internationale a fait l'objet de vives critiques, comme le souligne l'Ombudsperson du Kosovo dans son second rapport annuel : « on its establishment as the surrogate State in Kosovo, in 1999, UNMIK gave no cognizance to one of the founding principles of democracy, the separation of governmental powers », 10 juillet 2002, p. 1. Ce rapport est disponible sur le site <http://www.ombudspersonkosovo.org/>.

¹⁰⁶³ UNMIK/REG/1999/1, du 25 juillet 1999, para. 14.

Irak déterminera l'étendue de ses pouvoirs dans son règlement numéro 1¹⁰⁶⁴. Celui-ci dispose, en effet, que l'Autorité « *is vested with all executive, legislative and judicial authority necessary to achieve its objectives to be exercised under relevant U.N. Security Council resolutions, including Resolution 1483 and the relevant law and usages of war* »¹⁰⁶⁵ en Irak. L'ATNUTO, en revanche, c'est la résolution 1272 (1999) qui, tout en lui confiant « la responsabilité générale de l'administration du Timor », l'a habilitée « à exercer l'ensemble des pouvoirs législatifs et exécutifs, y compris l'administration de la justice »¹⁰⁶⁶ sur le territoire du Timor oriental.

Ces différentes autorités internationales ont utilisé leurs pouvoirs normatifs non seulement pour abroger le droit existant, mais aussi pour placer le territoire administré sous un nouvel ordre juridique. À cette fin, elles ont défini leur droit comme « *supreme law of the land* »¹⁰⁶⁷, prévalant sur les lois et règlements nationaux. Ainsi, le RSSG au Kosovo peut-il abroger, suspendre ou modifier les lois existantes s'il estime que cela est nécessaire pour remplir ses fonctions, ou s'il considère que ces lois sont incompatibles avec le mandat et les objectifs de la MINUK. De tels règlements resteraient en vigueur jusqu'à ce que la MINUK les abroge ou jusqu'à ce qu'ils soient suspendus par l'Autorité transitoire du Kosovo, quand elle sera en place¹⁰⁶⁸. De même, l'ATNUTO, au Timor oriental, a « le pouvoir d'édicter des nouvelles lois et règlements, et d'amender, suspendre ou abroger le droit existant »¹⁰⁶⁹; tout comme l'APC en Irak où le règlement numéro 1 précise que « *[unless] suspended or replaced by the CPA or superseded by democratic institution of Iraq insofar as the law do not prevent the CPA from exercising its rights and fulfilling its obligations or conflict with the present or any other Regulation or Order issued by the CPA* »¹⁰⁷⁰.

¹⁰⁶⁴ Coalition Provisional Authority Regulation Number 1 CPA/REG/16 May 2003/01, at <http://www.cpa.gov/regulations/REG1.pdf>.

¹⁰⁶⁵ *Ibid.*, section 1, 2).

¹⁰⁶⁶ S/RES/1272, 25 octobre 1999, para. 1.

¹⁰⁶⁷ C. Stahn, « Lawmaking by International Administrations », *op. cit.*, p. 92.

¹⁰⁶⁸ UNMIK/REG/1999/1, du 25 juillet 1999, section 4.

¹⁰⁶⁹ S/RES/1272, 25 octobre 1999, paras. 1, 2 et 6.

¹⁰⁷⁰ CPA/REG/2003/1, du 16 mai 2003, section 2.

Cette imbrication entre droit des Nations unies ou international et droit local préexistant ou futur n'a pas manqué de soulever des problèmes juridiques, notamment quand à la survivance d'une telle législation et à l'étendue des pouvoirs des autorités locales, désormais dépositaires de la compétence souveraine, à leur égard.

Pour éviter un chaos juridique à l'issue du transfert de compétences étatiques aux autorités locales, les autorités internationales prévoient généralement une clause de transition entre l'ordre juridique qu'elles ont établi et celui qui découlera de l'action normative des autorités locales. Cependant, la licéité de celle-ci reste douteuse au regard des exigences issues du droit à l'autodétermination des peuples (1).

En outre, le maintien en vigueur, de manière illimitée, du mandat coercitif d'une autorité internationale, à l'issue du transfert de compétences, est encore plus problématique comme nous le verrons avec le cas de la privatisation des entreprises publiques au Kosovo post-indépendance (2).

1) **Licéité de la clause de transition octroyant aux autorités locales le droit de modifier la législation antérieurement adoptée sur leur territoire**

La présentation de ladite clause de transition (a) sera suivie d'une analyse sur sa licéité (b).

a. **Présentation de la clause octroyant aux autorités locales le droit de modifier la législation antérieurement adoptée sur leur territoire**

Au Kosovo, au Timor oriental, ainsi qu'en Irak, les autorités internationales auxquelles le Conseil de sécurité a confié l'exercice de compétences étatiques ont effectivement prévu les modalités de modification, par les futures autorités locales, de

la législation qu'elles ont adoptée durant la période où elles ont effectivement administré les territoires concernés. En effet, dès leur premier règlement, elles ont prévu que leur législation sur les territoires respectifs restera en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit abrogée par elles-mêmes ou remplacée par des dispositions promulguées ultérieurement par les autorités locales des territoires concernés : il s'agira des institutions provisoires au Kosovo¹⁰⁷¹, des institutions démocratiques au Timor oriental¹⁰⁷² et du Gouvernement intérimaire irakien¹⁰⁷³.

La situation irakienne est assez spécifique dans la mesure où elle était assujettie à une limitation supplémentaire, prononcée par le Conseil de sécurité lui-même. En effet, dans sa Résolution 1546 (2004)¹⁰⁷⁴, le Conseil de sécurité, tout en approuvant « la formation d'un Gouvernement intérimaire souverain de l'Irak, tel que présenté le 1er juin 2004, qui assumera pleinement [...] la responsabilité et l'autorité de gouverner l'Irak [...] », exige que ce dernier s'abstienne « de prendre des décisions affectant le destin de l'Irak au-delà de la période intérimaire, jusqu'à l'entrée en fonction d'un gouvernement de transition issu d'élections [...] »¹⁰⁷⁵. Ainsi, malgré le fait que la *Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period* (TAL)¹⁰⁷⁶ reconnaît au gouvernement intérimaire le pouvoir de réviser toute la législation antérieure, y compris celle adoptée ou mise en œuvre durant l'administration de l'Irak par l'APC¹⁰⁷⁷, la clause de la Résolution 1546 (2004) impose tout de même une restriction importante sur les compétences des autorités locales à conduire les affaires gouvernementales dans l'ère post-occupation de l'Irak, excepté dans le domaine des

¹⁰⁷¹ UNMIK/REG/19991/1, du 25 juillet 1999, sec. 4.

¹⁰⁷² UNTAET/REG/1999/1, du 27 novembre 1999, sec. 4.

¹⁰⁷³ CPA/REG/20031, du 16 mai 2003, sec. 3, para. 1.

¹⁰⁷⁴ S/RES/1546, du 8 juin 2004.

¹⁰⁷⁵ *Ibid.*, para. 1

¹⁰⁷⁶ La *Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period*, signée le 8 mars 2004 est une Constitution intérimaire irakienne, entrée en vigueur le 30 juin 2004, lorsque l'APC a restitué aux autorités locales irakiennes l'exercice des fonctions gouvernementales dans cet Etat. Elle a expiré en octobre 2005 lorsqu'une Constitution permanente a été adoptée par référendum.

¹⁰⁷⁷ TAL, art. 26 (c).

ressources naturelles où elles disposent de beaucoup plus de liberté¹⁰⁷⁸. Mais, de manière générale¹⁰⁷⁹, en vertu de cette résolution, le Gouvernement irakien n'a qu'une compétence temporaire qui n'excède pas celle d'une force d'occupation en vertu du droit international humanitaire¹⁰⁸⁰. Ainsi, le Gouvernement intérimaire ressemble plus à une administration intérimaire qui fonctionne sous les instructions du Conseil de sécurité qu'à un gouvernement véritablement souverain¹⁰⁸¹.

D'ailleurs, la qualification du Gouvernement intérimaire irakien comme souverain n'est pas du tout convaincante. En effet, en droit international classique, pour qu'un gouvernement soit reconnu comme souverain, il doit remplir deux conditions: il doit avoir une autorité juridique « *which is not in law dependant on any other earthly authority so as to enjoy independence from foreign intervention, and it must have control over territory* »¹⁰⁸²; ce qui est loin d'être le cas des autorités irakiennes. Il est d'ailleurs assez curieux de constater que le Conseil de sécurité a mis une limite à la sphère d'action, c'est-à-dire au pouvoir normatif du Gouvernement intérimaire irakien¹⁰⁸³, bien que souverain, alors qu'il n'en avait pas formellement formulé une à l'égard de l'APC qui était pourtant une force d'occupation¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁷⁸ TAL, art. 25 (e).

¹⁰⁷⁹ Dans ce sens, R. Wolfrum, « Iraq – from Belligerent Occupation to Iraqi Exercise of Sovereignty: Foreign Power versus International Community Interference », *op. cit.*, pp. 39-40.

¹⁰⁸⁰ En effet, comme le précise Adam Roberts (l'auteur: « The End of Occupation: 2004 », *op. cit.*, p. 42), « [t]he constraint obvious similarities to the obligations on occupying powers to refrain from making fundamental change to the legal system of the occupied territory, and to behave generally in a trustee-like manner ».

¹⁰⁸¹ A. Carcano, « The Right to Self-Determination of the Iraqi People in the Practice of the Security Council concerning the Occupation of Iraq », *op. cit.*, p. 108.

¹⁰⁸² R. Jennings et A. Watts, *Oppenheim's International Law*, Oxford University Press, 2008, p. 122.

¹⁰⁸³ Selon Adam Roberts (l'auteur: « The End of Occupation: 2004 », *op. cit.*, p. 42), « [t]he constraint obvious similarities to the obligations on occupying powers to refrain from making fundamental change to the legal system of the occupied territory, and to behave generally in a trustee-like manner), celle-ci était « the result of pressure from a number of Iraqi groups, anxious that the position of Kurds, Shiites, or others might be undermined irrevocably by actions taken by the sovereign Interim Government ».

¹⁰⁸⁴ A. Carcano, « The Right to Self-Determination of the Iraqi People in the Practice of the Security Council concerning the Occupation of Iraq », *op. cit.*, pp. 108-109.

Une autre question a été de savoir si, et dans quelle mesure, les pouvoirs du Gouvernement de transition vont au-delà de ceux du Gouvernement intérimaire dont il est le successeur. Certes, ce Gouvernement avait comme base de légitimité les élections du 30 janvier 2005, remplissant ainsi, en principe, la condition fixée par la Résolution 1546 (2004)¹⁰⁸⁵ ; mais, à l'instar de son prédécesseur, il a également été empêché de prendre des mesures pouvant affecter la destinée de l'Irak tant que son autorité n'était pas fondée sur une base constitutionnelle, c'est-à-dire une Constitution acceptée par la population irakienne¹⁰⁸⁶. Pour donner une base nationale à cette exigence du Conseil de sécurité, avant de restituer l'autorité gouvernementale au Gouvernement intérimaire de l'Irak, l'APC a adopté l'Ordonnance 2004/100.

En vertu de celle-ci, toute législation édictée par l'APC était jugée rester en vigueur après la dissolution de l'APC le 30 juin 2004, conformément à la résolution 2546 (2004), à moins que, et jusqu'à ce qu'elle soit modifiée ou annulée par le Gouvernement de transition ultérieur¹⁰⁸⁷. Cette ordonnance est guidée par deux principes directeurs : toutes les fonctions exécutées par l'APC jusqu'à cette date relèveront désormais du Gouvernement intérimaire irakien. Cependant, toutes les normes émises à ce jour par l'APC, telles que modifiées par l'Ordonnance 2004/100, resteront en vigueur, à moins d'être modifiées ou annulées par une loi ultérieure, conformément à la TAL. Or, cette dernière n'est qu'une Constitution transitoire, par conséquent, si le Gouvernement intérimaire, et après lui le Gouvernement de transition, recouvrent le contrôle sur l'ordre normatif irakien à la suite de la dissolution de l'APC, leur pouvoir réel reste fortement limité, car tant qu'ils sont gouvernés par la TAL, donc jusqu'à l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle Constitution, ils ne peuvent prendre des mesures visant à affecter l'avenir de l'Irak.

Cependant, il faut tout de même admettre que, pour tous les territoires concernés, si les mesures précédemment édictées par les autorités internationales se

¹⁰⁸⁵ S/RES/1546, du 8 juin 2004, para. 1.

¹⁰⁸⁶ Dans le même sens, R. Wolfrum, « Iraq – from Belligerent Occupation to Iraqi Exercise of Sovereignty: Foreign Power versus International Community Interference », *op. cit.*, p. 40.

¹⁰⁸⁷ CPA/ORD/2004/1000, du 28 juin 2004.

révélaient illicites du point de vue du droit international, il n'était pas exclu aux autorités locales provisoires de contourner la clause restreignant leur pouvoir normatif¹⁰⁸⁸.

b. Licéité de la clause

Comme nous venons de le voir, les réformes juridiques globales promulguées par les autorités internationales de transition sont réversibles par les gouvernements souverains suivants. La réalité est cependant beaucoup plus subtile. En effet, la législation internationale gagne habituellement la reconnaissance et l'acceptation juste par la routine institutionnelle et la pratique de l'administration transitoire¹⁰⁸⁹. En outre, elle produit également des effets, notamment en matière économique, aussi bien au niveau interne qu'international, qui sont difficiles à remettre en cause¹⁰⁹⁰. En effet, en Irak par exemple, la Banque mondiale a produit un rapport en 2004, indiquant clairement que: « *[crucial] to investor confidence is the credibility of the transitional and new governments' approach to the existing legal framework and the predictability of their basic policies. Such sustainability will require achieving adequate consensus at various levels on an underlying economic strategy. For continuity, the sovereign Iraqi government will need to confirm its broad support for legislation issued by the Coalition Provisional Authority and clearly signal that pending administrative regulations critical to the implementation of fundamental legal provisions will be developed and implemented. Recent reforms often presuppose the existence of competent institutions. In practice, relevant institutions – public sector organizations and private sector bodies – should be established and/or strengthened to the point where they are capable of playing their appropriate roles. Impeding the development*

¹⁰⁸⁸ M. Starita, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *op. cit.*, p. 885.

¹⁰⁸⁹ C. Stahn, « Lawmaking by International Administrations », *op. cit.*, p. 107.

¹⁰⁹⁰ *Ibidem*.

of a modern market economy in Iraq are important weaknesses in dispute resolution and in enforcement of contracts and property rights. Independence of the judiciary needs to be assured, not only in writing but also in practice. Efficiency, predictability, and fairness of the judicial process demand a climate of security. Training programs for judges and other legal staff are needed, and the judicial infrastructure needs to be improved. Enforcement of judgments will depend critically on the empowerment of the Offices of Juristic Execution »¹⁰⁹¹.

Cette situation est loin d'être conforme à la nature des pouvoirs du Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII, et au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui veulent que les autorités internationales compétentes n'exercent sur des territoires, occupés ou sous administration internationale, que des compétences de nature temporaire et s'abstiennent de prendre des mesures qui pourraient constituer un fait accompli¹⁰⁹².

En Irak, on constatera cependant que, dans les faits, ni le Gouvernement intérimaire ni le Gouvernement de transition n'ont révoqué ou annulé les lois sur la réforme économique et celles instituant une économie de marché mise en place par l'APC¹⁰⁹³. De la même manière, le Gouvernement permanent irakien, qui a été élu à la suite du référendum sur la Constitution permanente d'Irak, a largement accepté et endossé bon nombre des politiques de réforme économique initialement édictées par l'APC, tout en ajustant celles-ci lorsque cela s'est avéré nécessaire, notamment en matière d'investissements et de gestion des ressources naturelles¹⁰⁹⁴.

De même, au Timor oriental, la législation de l'ATNUTO continue de façonner l'ordre normatif du Timor oriental après son indépendance. En effet, l'article 165 de

¹⁰⁹¹ World Bank: *Building a Sustainable Investment Climate in Iraq, Reconstruction Iraq*, Working paper n° 1, 27 septembre 2004, pp. 33-34.

¹⁰⁹² Dans le même sens, A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *op. cit.*, p. 443.

¹⁰⁹³ C. C. Benson, « *Just Post Bellum* in Iraq: The Development of Emerging Norms for Economic Reform in Post Conflict Countries », *Richmond Journal of Global Law & Business*, vol. 11, 2012, pp. 341-342.

¹⁰⁹⁴ *Ibid.*, pp. 342-343.

sa Constitution étend l'applicabilité des Règlements de l'ATTNUTO à la période postérieure à l'indépendance¹⁰⁹⁵. Cette continuité a également été assurée au niveau législatif par la loi numéro 2/02 qui déclare, en sa section I que « *[legislation] applicable in East Timor on 19 May 2002 shall remain in force mutatis mutandis for everything not contrary to the Constitution and principles enshrined therein* »¹⁰⁹⁶. Cette loi constitue une sorte de légitimation a posteriori des règlements de l'ATNUTO et assure leur intégration dans le nouveau système normatif.

La Constitution de la République du Kosovo contient une disposition similaire, relative à la continuité des accords internationaux et à la législation applicable¹⁰⁹⁷, mais son respect s'est avéré difficile, eu égard au maintien en vigueur, post-indépendance, des prescriptions issues de la Résolution 1244 (1999).

2) La question du maintien, de manière quasi-illimité, du mandat coercitif d'une autorité internationale à l'issue du transfert de compétences : le cas de la gestion chaotique du processus de privatisation des entreprises publiques au Kosovo post-indépendance

¹⁰⁹⁵ Constitution du Timor-Leste, art. 165. La même Constitution détermine également que le système judiciaire établi par l'ATNUTO restera opérationnel jusqu'à ce qu'il soit remplacé par de nouvelles institutions est-timoraises. Ibid., art. 163.2.

¹⁰⁹⁶ Law/2/2, Interpretation of Law Applicable, du 19 mai 2002.

¹⁰⁹⁷ Constitution de la République du Kosovo, art. 145 : (1) Les accords internationaux et autres actes relatifs à la coopération internationale qui sont en vigueur, le jour que la présente Constitution entrera en vigueur, continueront à être respectés jusqu'à ce que de tels accords ou actes soient renégociés ou retirés, conformément à leurs modalités, ou jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par de nouveaux accords internationaux ou des actes couvrant les mêmes domaines et adoptés en vertu de la présente Constitution ; (2) La législation applicable à la date de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continue à s'appliquer dans la mesure où elle est en conformité avec la présente Constitution jusqu'à leur abrogation, remplacé ou modifié conformément à la présente Constitution ». Disponible à l'adresse suivante : http://www.confeconstco.org/fr/congress/congress-XVI/The_Constitution_of_the_Republic_of_Kosovo_FRE.pdf.

Face à l'impasse politique dans laquelle se trouvait la question du statut futur du Kosovo¹⁰⁹⁸, l'Assemblée du Kosovo a unilatéralement déclaré son indépendance le 17 février 2008, et le 14 juin 2008, la Constitution du Kosovo entra en vigueur. Ces événements ont fait naître de nouvelles incertitudes juridiques en ce qui concerne non seulement le statut des différentes administrations internationales sur ce territoire (a), mais aussi sur la survivance de leur mandat, précisément dans le domaine économique (b).

a. Base légale de l'autorité des acteurs internationaux à l'issue du transfert de compétences étatiques aux autorités locales

La situation de la MINUK doit être dissociée de celle de la Mission état de droit de l'UE (EULEX) au Kosovo post-indépendance. Leur étude est rendue indispensable par le fait qu'elles ont toutes été concernées par la gestion du processus épineux de privatisation des entreprises publiques au Kosovo après sa déclaration d'indépendance.

I. - Base légale de l'action de la MINUK au Kosovo post-indépendance. Dans sa déclaration d'indépendance, la République du Kosovo avait affirmé que, compte

¹⁰⁹⁸ En mars 2007, le Secrétaire général des Nations unies a soumis au Conseil de sécurité le rapport élaboré par son envoyé Martti Ahtisaari, sur le statut futur du Kosovo, dans lequel ce dernier recommandait que celui-ci devienne un État indépendant soumis à une supervision intérimaire par la communauté internationale (Lettre du Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité, datée du 26 mars 2007 : « Rapport de l'Envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo », S/2007/168, du 26 mars 2007). Suite à la présentation dudit rapport au Conseil de sécurité, un certain nombre d'États (La Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et les États-Unis) ont coparrainé un projet de résolution pour soutenir une telle solution. Cependant, en raison d'une indication claire que la Russie opposerait un veto à une telle résolution, le projet fut retiré en juillet 2007 (Une nouvelle tentative, également avortée, de trouver une solution à un règlement négocié fût entreprise par une Troïka composée des représentants de l'Union européenne, des États-Unis et de la Russie, en décembre 2007).

tenu de sa souveraineté et de son indépendance, la compétence exclusive sur son territoire était confiée à ses autorités, sauf décision contraire du plan Ahtisaari¹⁰⁹⁹. Par ailleurs, la Constitution du Kosovo stipulait explicitement que la souveraineté du Kosovo est indivisible¹¹⁰⁰, à l'exception des pouvoirs des présences internationales énoncés dans le Plan Ahtisaari qui étaient couverts par le consentement souverain du Kosovo, comme en témoigne sa déclaration d'indépendance. Or, le Plan Ahtisaari ne prévoyait aucune fonction pour la MINUK, à part le fait que la MINUK continuerait à exercer son mandat au cours d'une période de transition de 120 jours après l'entrée en vigueur du Plan Ahtisaari¹¹⁰¹. Le mandat de la MINUK expirerait à la fin de la période de transition et, à compter de ce moment, tous les pouvoirs législatifs et exécutifs dévolus à la MINUK seraient transférés aux autorités du Kosovo, sauf dispositions contraires du Plan Ahtisaari¹¹⁰².

Par conséquent, le mandat de la MINUK en vertu de la Résolution 1 244 (1999) n'était plus compatible avec le nouveau statut du Kosovo comme État indépendant, alors même qu'en 2001 le Bureau juridique de la MINUK, dans un document interne sur l'exercice du pouvoir par les autorités provisoires au sein du cadre de la Résolution 1 244 (1999), affirmait qu'il n'était pas dans la compétence de l'Assemblée du Kosovo d'adopter des actes déterminants sur la question du statut final de la province et que, le cas échéant, le RSSG, en vertu de la Résolution 1244 (1999), serait dans l'obligation de les bloquer¹¹⁰³.

Par ailleurs, même si le Kosovo a accueilli, dans sa déclaration d'indépendance, la présence continue des organisations internationales établies sur la base de la

¹⁰⁹⁹ Kosovo Declaration of Independence, 17 février 2008. Disponible à l'adresse suivante: http://www.assembly-kosova.org/common/docs/declaration_indipendence.pdf.

¹¹⁰⁰ Constitution de la République du Kosovo, art. 2, para. 2. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.assembly-kosova.org>.

¹¹⁰¹ Proposition globale pour le règlement du statut du Kosovo, lettre du Secrétaire général adressée au Président du Conseil de sécurité, Doc. S/2007/168, du 26 mars 2007, art. 15, para. 1 (a).

¹¹⁰² *Ibidem*, art. 15, para. 1 (g).

¹¹⁰³ UNMIK Legal Office, 25 mai 2001, Doc. N.U. UNMIK/FR/0040/01, disponible à l'adresse suivante: <http://www.unmikonline.org/pub/features/fr040.html>.

Résolution 1244 (1999) et leur soutien au développement démocratique du Kosovo, cette déclaration ne pouvait cependant pas être interprétée comme impliquant un consentement pour un exercice continu par la MINUK de ses fonctions administratives. Une telle interprétation aurait rendu la déclaration d'indépendance du Kosovo *ad absurdum*¹¹⁰⁴. Plutôt, cette déclaration devait être interprétée comme étant une volonté de la part du Kosovo de continuer à coopérer avec la MINUK dans la mesure où le soutien de cette dernière au développement démocratique du Kosovo reste dans les limites fixées par le Kosovo comme État souverain¹¹⁰⁵. C'est d'ailleurs sur cette base que le Gouvernement kosovar va adopter une législation visant à s'appropriier les compétences de la MINUK dans le domaine de l'administration civile, en particulier en relation avec les entreprises publiques¹¹⁰⁶.

Cependant, les Nations unies ont toujours affirmé que malgré la déclaration d'indépendance des autorités kosovares, la résolution 1 244 (1999), qui avait été adoptée en vertu du chapitre VII, restait en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une autre résolution du Conseil de sécurité¹¹⁰⁷. Cela signifie que la MINUK conservait l'autorité exécutive et législative exclusive au Kosovo dans le cadre de cette résolution, et que le changement de circonstances sur le terrain en raison de la déclaration d'indépendance du Kosovo, s'il limitait la capacité opérationnelle de la MINUK, n'avait cependant aucune implication juridique à l'égard de son mandat. Ainsi, conformément à la résolution 1244 (1999), le RSSG conserve au Kosovo le pouvoir de changer, abroger ou suspendre les lois incompatibles avec le mandat, le but

¹¹⁰⁴ R. Muharremi, « Kosovo's Declaration of Independence: Self-Determination and Sovereignty Revisited », *op. cit.*, p. 429.

¹¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹¹⁰⁶ Rapport du Secrétaire général sur la MINUK, Doc. S/2008/692, du 24 novembre 2008, annexe 1, para. 1.

¹¹⁰⁷ S/RES/1244, du 10 juin 1999, para. 19 : le Conseil « [d]écide que la présence internationale civile et la présence internationale de sécurité sont établies pour une période initiale de 12 mois, et se poursuivront ensuite tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement ». En d'autres mots, à l'issue de la période initiale de 12 mois, les deux présences internationales sont autorisées à rester indéfiniment jusqu'à ce que le Conseil en décide autrement. De la même manière, seul le Conseil de sécurité peut décider de la fermeture ou du remplacement de ces opérations.

ou les objectifs de la MINUK¹¹⁰⁸. Aussi, aussi longtemps que cette résolution restera en place, le RSSG détient, formellement, le pouvoir d'annuler toute législation adoptée par le Gouvernement kosovar¹¹⁰⁹, y compris celui de passer outre toute décision prise par la Mission État de droit de l'Union européenne (EULEX), dans les domaines où il prend en charge les fonctions autrefois exercées par la MINUK¹¹¹⁰.

Ceci semble avoir été le raisonnement adopté par le Secrétaire général, même si ce dernier n'en tirera pas toutes les conséquences juridiques. En effet, d'un point de vue opérationnel, il a reconnu que le Gouvernement kosovar a indiqué qu'il souhaitait une présence continue de l'ONU au Kosovo, pourvu qu'elle ne réalise que des tâches résiduelles limitées¹¹¹¹. Il a également reconnu que, suite à l'entrée en vigueur de la Constitution du Kosovo, la MINUK ne serait plus en mesure d'exécuter efficacement la grande majorité de sa tâche en tant qu'administration provisoire¹¹¹².

Cependant, d'un point de vue purement juridique, le Secrétaire général a toujours affirmé que la Résolution 1 244 (1999) continuait à être la base juridique pour l'exercice du mandat de la MINUK en tant qu'administrateur provisoire du Kosovo¹¹¹³. L'ONU n'a même pas indiqué que l'exercice ultérieur du mandat de la MINUK, aussi limité ou modifié soit-il, serait basé sur le consentement du nouvel État kosovar¹¹¹⁴.

Cette approche, soutenue par l'OTAN¹¹¹⁵, n'a d'ailleurs pas été démentie par la CIJ. En effet, dans son Avis consultatif du 19 juillet 2010 sur le Kosovo, la Cour

¹¹⁰⁸ UNMIK/REG/1999/1, du 25 juillet 1999, paras. 1-2.

¹¹⁰⁹ E. De Wet, « The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of EULEX », *American Journal of International Law*, vol. 103, 2009, p. 91.

¹¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹¹ S/2008/354, du 12 juin 2008, Rapport du Secrétaire général sur la MINUK, para. 7.

¹¹¹² *Ibid.*, para. 17.

¹¹¹³ *Ibid.*, para. 4.

¹¹¹⁴ R. Muharremi, « Kosovo's Declaration of Independence: Self-Determination and Sovereignty Revisited », *op. cit.*, p. 429.

¹¹¹⁵ En effet, dans l'une de ses décisions post déclaration d'indépendance du Kosovo, l'OTAN affirme que : « KFOR shall remain in Kosovo on the basis of UNSCR 1244, as agreed by Foreign Ministers in

semble n'avoir aucun doute quant au maintien en vigueur de la Résolution 1 244 (1999) en raison justement du fait que cette dernière précise expressément qu'elle restera en vigueur tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement. Sur cette base, la Cour souligne en effet qu'«[aucune] décision portant modification de la résolution 1 244 (1999) n'a été prise par le Conseil de sécurité à sa séance du 18 février 2008, lorsque la déclaration d'indépendance a été examinée pour la première fois, ni à aucune séance ultérieure ». De plus, « le Conseil de sécurité a décidé, aux termes du paragraphe 21 de sa résolution 1 244 (1999), “de rester activement saisi de la question” » et que « ni la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ni le cadre constitutionnel ne contiennent de clause d'extinction, ou n'ont été abrogés »¹¹¹⁶.

Cela dit, en pratique, le Secrétaire général, prenant note de la réalité sur le terrain, spécialement la croissante prise de contrôle des fonctions par les institutions locales à la place de la MINUK et la fin du financement par la Commission européenne du Pilier IV de l'action de la MINUK, relatif à l'administration économique et sociale du territoire, a donné son autorisation pour une reconfiguration de la MINUK en une mission de petite taille, avec des fonctions résiduelles, et à un transfert de pouvoirs dans les domaines de la justice, de la police, du contrôle douanier à EULEX qui fonctionnerait sous son autorité dans le cadre de la Résolution 1 244 (1999)¹¹¹⁷. La MINUK va continuer à exercer son pouvoir décisionnel jusqu'au 15 juin 2008, date à laquelle la Constitution de la République du Kosovo est entrée en vigueur¹¹¹⁸. Dès cette date, en effet, elle va se contenter d'un rôle de facilitateur, servant de courroie de

December 2007, unless the UN Security Council decides otherwise ». Déclaration du 18 février 2008, disponible à l'adresse suivante: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-25e.html>.

¹¹¹⁶ CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, Avis consultatif du 22 juillet 2010, para. 91. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-FR.pdf>.

¹¹¹⁷ Rapport du Secrétaire général sur la MINUK, Doc. S/2008/354, du 12 juin 2008. Les fonctions résiduelles de la MINUK concerneraient majoritairement 6 domaines listés dans le rapport, à savoir maintenir la sécurité dans les zones dominées par les Serbes du Kosovo, Prévoir la justice et le fonctionnement des tribunaux dans ces zones et la gestion des douanes, des transports et des infrastructures dans le nord du Kosovo.

¹¹¹⁸ Rapport du Secrétaire général sur la MINUK, Doc. S/2008/354, du 12 juin 2008.

transmission dans les interactions entre les différentes communautés du Kosovo, les autorités kosovares et serbes, ainsi que les partenaires internationaux. Elle conservera tout de même un rôle crucial au niveau international, car jusqu'en février 2012, elle signera les accords régionaux et internationaux au nom du Kosovo¹¹¹⁹.

Cette approche reste critiquable, du point de vue juridique, car cela correspond, de fait, à un renoncement à l'exercice de compétences qui lui sont exclusivement attribuées. C'est d'ailleurs ce que vont affirmer les juges internationaux d'EULEX, présents au sein de la Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo, dans une de leurs décisions de 2012. Ils soutiendront, en effet, qu'après l'adoption de la Constitution du Kosovo, la MINUK a omis d'administrer ce territoire et n'y a plus jamais adopté de législation¹¹²⁰ ; alors même que, comme l'avait souligné plus tôt la CIJ, « le représentant spécial du Secrétaire général continue d'exercer ses fonctions au Kosovo. [En effet, il a] continué de présenter des rapports périodiques au Conseil de sécurité, ainsi que le prescrit le paragraphe 20 de la résolution 1 244 (1999) »¹¹²¹ ; ce qui n'est pas sans susciter des questions sur l'autorité responsable de ce territoire dès cette période.

II. - Base légale de la Mission état de droit de l'UE (EULEX) au Kosovo post-indépendance. La situation juridique des présences internationales au Kosovo a été davantage compliquée avec l'établissement de la Mission état de droit de l'Union européenne (EULEX)¹¹²². En fait, cette entité était initialement destinée à aider à la mise en œuvre du plan Ahtisaari. Pour cette raison, l'Union européenne (UE) avait

¹¹¹⁹ Rapport du Secrétaire général sur la MINUK, Doc. S/2013/444, du 26 juillet 2013.

¹¹²⁰ Groupe d'appel du jury EULEX de la Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo, *Décision SCA-09-0042*, du 29 Novembre 2012, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : http://www.eulex-kosovo.eu/docs/justice/judgments/civil-proceedings/SC-KTA/maj2013/SCA-09-0042/SCA-09-0042_EN_20121129%20Decision.pdf.

¹¹²¹ CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, Avis consultatif du 22 juillet 2010, para. 92.

¹¹²² R. Muharremi, « The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law », *op. cit.*, pp. 366-367.

préalablement établi un *European Union Planning Team* (EUPT)¹¹²³. Cependant, en raison du refus des membres du Conseil de sécurité d'endosser ledit plan, l'UE a dû réajuster les modalités de son intervention au Kosovo. Ainsi, quelques jours avant la déclaration d'indépendance, elle a nommé son Représentant spécial (EUSR) et établi la mission EULEX¹¹²⁴.

EULEX était voué à remplacer la MINUK dans l'exercice des fonctions concernant le domaine état de droit au Kosovo. Il est vrai que le mandat d'EULEX ne fait pas explicitement référence à l'exercice de pouvoirs de supervision à l'égard des autorités locales kosovares, cependant, cela résulte de la nature même des fonctions qui lui sont confiées. En effet, en plus de sa mission de surveiller, conseiller les institutions du Kosovo dans tous les domaines liés à l'état de droit et d'enquêter, poursuivre, juger et faire appliquer certaines catégories de crimes graves, comme les crimes économiques et financiers¹¹²⁵, EULEX est également chargé d'assurer le maintien et la promotion de l'état de droit, de l'ordre public et de la sécurité ; ce qui pouvait inclure l'amendement ou l'annulation des décisions opérationnelles prises par les autorités du Kosovo¹¹²⁶. Toutes ces fonctions impliquent effectivement une capacité de supervision de la mission EULEX à l'égard des autorités kosovares dans l'exercice de leurs fonctions¹¹²⁷.

¹¹²³ Council Joint Action 2006/304/CFSP, du 10 avril 2006. L'objectif de la mission était (1) d'initier la planification pour assurer une transition en douceur entre les tâches sélectionnées de la MINUK et une éventuelle opération de gestion de crise de l'UE dans le domaine de l'état de droit et d'autres domaines qui pourraient être identifiés par le Conseil européen, et (2) de fournir des conseils techniques à l'UE pour contribuer à soutenir et maintenir le dialogue avec la MINUK en ce qui concerne ses plans de réduction des effectifs et de transfert des compétences aux institutions locales. *Ibid.*, art. 1, para. 2.

¹¹²⁴ Council Joint Action 2008/124/CFSP, du 4 février 2008.

¹¹²⁵ Council Joint Action 2008/124/CFSP, du 4 février 2008, art. 3 (a)-(d).

¹¹²⁶ *Ibid.*, art. 3 (b).

¹¹²⁷ I. Lirola Delgado, « The European Union and Kosovo in the Light of the Territorial Issue », in P. Hilpold, *Kosovo and International Law The ICJ Advisory Opinion of 22 July 2010*, Leiden/Boston, M. Nijhoff Publishers, 2012, pp. 162-163.

Vu que la Résolution 1 244 (1999) était toujours en place au moment où EULEX a été créé, il est dès lors important de savoir si, du point de vue juridique, cette résolution a permis l'introduction d'EULEX aux côtés de la MINUK¹¹²⁸. Rien n'est moins sûr. En effet, l'Action commune du Conseil de l'UE, créant EULEX, ne contient aucune référence à une invitation par les Nations unies ou par la MINUK. Bien que cette Action commune se réfère dans son préambule¹¹²⁹ à la Résolution 1 244 (1999), l'UE ne pouvait pas, cependant, imposer unilatéralement EULEX comme remplaçante de la MINUK ou comme une nouvelle composante de la présence civile internationale, en vertu de ladite résolution, sans le consentement du Conseil de sécurité ; du moins, du Secrétaire général¹¹³⁰.

Cette approche ne correspond d'ailleurs pas à l'interprétation que l'UE fait elle-même des droits et obligations qu'elle tire de la Résolution 1 244 (1999). En effet, en 1999, dans une situation similaire, pour donner suite aux responsabilités qui lui avaient été confiées par la Résolution 1 244 (1999), dans le cadre du Pilier « Reconstruction économique » de la MINUK, l'UE avait adopté une Action commune dans laquelle elle déclarait expressément que sa décision de contribuer à la MINUK repose sur une invitation du Secrétaire général¹¹³¹. Une disposition similaire se retrouve également

¹¹²⁸ Du point de vue du droit des traités de l'UE, les bases juridiques d'EULEX semblent solidement ancrées dans les articles 14 et 25 du Traité sur l'Union européenne. En effet, l'article 14 du Traité sur l'Union européenne stipule que : « *[the] Council shall adopt joint actions. Joint actions shall address specific situations where operational action by the Union is deemed to be required. They shall lay down their objectives, scope, the means to be made available to the Union, if necessary their duration, and the conditions for their implementation* » ; et l'article 25, paragraphe 3, précise que : « *[t]he Council may authorise the Committee, for the purpose and for the duration of a crisis management operation, as determined by the Council, to take the relevant decisions concerning the political control and strategic direction of the operation, without prejudice to Article 47* ». Cependant, en l'absence du consentement des autorités kosovares, comme c'est le cas, la légalité d'une telle action au niveau international ne peut se fonder que sur une validation de la part des Nations unies, sinon, on est en présence d'un cas d'occupation illégale de territoire étranger.

¹¹²⁹ Council Joint Action 2008/124/CFSP, du 4 février 2008, préambule, para. 1.

¹¹³⁰ R. Muharremi, « The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law », *op. cit.*, p. 370.

¹¹³¹ Council Joint Action 1999/522/CFSP, du 29 juillet 1999, préambule. La demande du Secrétaire à l'UE de soutenir le « Pilier reconstruction » de la MINUK est également confirmée dans le rapport du

dans l'Action commune créant l'EUPT¹¹³², confirmant ainsi l'idée selon laquelle, pour l'UE, une intervention au Kosovo ne pouvait se faire que sur invitation des Nations unies.

Cependant, au moment de la création d'EULEX, le Secrétaire général a noté dans son rapport de juillet 2008 qu'il avait reçu une lettre du Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE (PESC) qui l'informait de la volonté de l'UE de jouer un rôle accru dans le domaine de l'état de droit au Kosovo, dans le cadre prévu par la Résolution 1244 (1999)¹¹³³. Alors que certains membres de l'UE ont soutenu que le Secrétaire général avait implicitement autorisé la création d'EULEX¹¹³⁴, en réalité, cette position n'était probablement pas plus qu'une simple reconnaissance d'un fait accompli provoqué par l'UE, qu'une autorisation implicite¹¹³⁵.

La première tentative d'un rattachement d'EULEX au cadre juridique issu de la résolution 1244 (1999) apparaît dans un autre rapport du Secrétaire général de 2008, dans lequel il déclare son intention de renforcer le rôle opérationnel de l'UE, dans le cadre des fonctions relatives à l'état de droit au Kosovo, sous l'autorité générale des Nations unies¹¹³⁶.

Secrétaire général au Conseil de sécurité, conformément au paragraphe 10 de la résolution 1244 (1999): S/1999/672, du 12 juin 1999.

¹¹³² Council Joint Action 2006/304/CFSP, du 10 avril 2006, préambule, para. 11. En effet, le déploiement d'EUPT était légalement fondé sur une invitation faite par le RSSG en charge de la MINUK qui, dans une lettre datée du 4 septembre 2004 au Secrétaire général / Haut Représentant de l'UE, s'est félicité de l'engagement de l'UE dans les discussions sur leur futur engagement international au Kosovo et a invité l'UE à y déployer l'EUPT.

¹¹³³ S/2008/354, du 12 juin 2008, para. 8.

¹¹³⁴ S/2008/211, du 28 mars 2008, paras. 30-32.

¹¹³⁵ Dans ce sens, E. De Wet, « The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of EULEX », *op. cit.*, p. 88.

¹¹³⁶ Rapport du Secrétaire général sur la MINUK, Doc. S/2008/354, du 12 juin 2008, para. 16 et annexe 1. Le 18 août 2008, le RSSG et les représentants de l'UE signeront un accord technique sur le transfert des avoirs de la MINUK à EULEX. Accord disponible à l'adresse suivante : <http://www.eulex-kosovo.eu>.

Cependant, ce rapport n'a pas été endossé par le Conseil de sécurité. Cela a donc soulevé la question de savoir si le Secrétaire général avait la compétence de remodeler la MINUK, sans une autorisation préalable du Conseil de sécurité. Pour certains auteurs, « [a] legal basis for the replacement of UNMIK and the installation of EULEX could have been established only with a new mandate from the Security Council »¹¹³⁷; pourtant, cela ne semblait pas être une exigence formelle de la Résolution 1244 (1999). En effet, dans son paragraphe 10, elle stipule que la présence internationale civile doit être établie par le Secrétaire général, avec l'assistance des organisations internationales pertinentes, mais elle n'explique pas comment le Secrétaire général doit impliquer ces dernières dans l'établissement de ladite présence internationale. En outre, le paragraphe 5 de ladite résolution, quant à lui, indique simplement que la présence internationale civile doit se produire sous les auspices des Nations unies. Par conséquent, pour y donner effet, le Secrétaire général peut simplement prendre note d'une offre de coopération présentée par une institution internationale intéressée¹¹³⁸.

Cela semble être l'approche privilégiée par le Secrétaire général. En effet, dans son rapport du 15 juillet 2008, il a noté qu'à la lumière de l'incapacité du Conseil de sécurité à fournir une orientation, il a instruit son Représentant spécial d'avancer dans la reconfiguration de la MINUK¹¹³⁹. Cependant, cette position, pour légale qu'elle soit, semble contraire à la pratique suivie jusque-là par le Secrétaire général qui a toujours, lui-même, recherché l'endossement par le Conseil de sécurité des actes portant reconfiguration des compétences confiées à la MINUK¹¹⁴⁰.

¹¹³⁷ R. Muharremi, « The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law », *op. cit.*, p. 370.

¹¹³⁸ A. Guttry, *The European Union Rule of Law Mission in Kosovo: Remarks on its Legality and its Relations with UNMIK*, *Diritto e Politiche dell'Unione Europa*, 2007, pp. 169-170.

¹¹³⁹ Rapport du Secrétaire général sur la MINUK, Doc. S/2008/458, du 15 juillet 2008, para. 3.

¹¹⁴⁰ Il s'agit notamment des élections de novembre 2001 qui ont constitué une base pour l'établissement des autorités provisoires (Déclaration du Président du Conseil de sécurité, Doc. S/PRST/2001/27, du 5 octobre 2001) et le transfert de compétences à ces dernières (Déclaration du Président du Conseil de sécurité, Doc. S/PRST/2003/1, du 6 février 2003). Cette pratique constante du Secrétaire général peut être interprétée comme une reconnaissance par ce dernier que toute

Finally, the Security Council will explicitly endorse the reconfiguration of MINUK only after the report of the Secretary-General of 24 November 2008¹¹⁴¹, through the adoption of a presidential declaration of 26 November 2008 which welcomes favourably the cooperation between the United Nations and other international actors, within the framework of Resolution 1244 (1999)¹¹⁴²; proceeding thus to a *ex post facto* legalisation of the presence of EULEX in Kosovo, from the point of view of international law.

b. La gestion conflictuelle du processus de privatisation des entreprises publiques au Kosovo

After the declaration of independence, international organisations are left neutral as to the political status of Kosovo. However, the legal consequences of this state of neutrality remained rather vague. In fact, its significance was — and remains — very vague, giving thus to different actors the possibility of interpreting it in function of the legal and political situation¹¹⁴³. In effect, on the one hand, this state of neutrality did not mean the abrogation of Resolution 1244 (1999) on the basis of which MINUK and other international organisations and missions situated in Kosovo, such as EULEX, operate. On the other hand, the declaration of independence of Kosovo has created a new reality where the competences previously exercised by the

reconfiguration of the mandate concerning the civil administration of the United Nations in Kosovo, resulting notably in a transfer of powers of governance from MINUK to any other entity, requires an explicit approval of the Security Council. In this sense, E. De Wet, « The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of EULEX », *op. cit.*, p. 89.

¹¹⁴¹ Rapport du Secrétaire général, Doc. S/2008/692, 24 novembre 2008.

¹¹⁴² Déclaration du Président du Conseil de sécurité, Doc. S/PRST/2008/44, du 26 novembre 2008.

¹¹⁴³ K. Istrefi, « Azemi v Serbia: discontinuity of Serbia's de jure jurisdiction over Kosovo », *European Human Rights Law Review*, vol. 4, 2014, p. 390-392.

MINUK étaient désormais revendiquées et exercées par les institutions provisoires d'administration autonome (PISG).

Cela a créé une situation particulièrement paradoxale et complexe pour la Mission EULEX qui, tout en restant sous ce statut de stricte neutralité, devait tout de même décider de la législation antérieure de la MINUK et de celle des autorités kosovares après leur déclaration d'indépendance, laquelle constituait le droit applicable au Kosovo. De plus, les juges d'EULEX devaient également déterminer de la MINUK, des autorités de la République du Kosovo et de la mission EULEX, laquelle détenait l'autorité finale dans l'exercice du pouvoir exécutif.

Dans le domaine de la gestion du processus de privatisation des entreprises publiques, la pratique judiciaire d'EULEX a donné sa préférence au droit et à l'autorité de la MINUK dans cette phase post-indépendance ; une position qui a été rejetée par la Cour constitutionnelle dont les conclusions n'ont été finalement acceptées qu'à moitié par les juges internationaux d'EULEX.

I. - Décisions initiales des juges d'EULEX. En mai 2008, l'Assemblée de la République du Kosovo a adopté une loi sur l'Agence de privatisation du Kosovo (PAK)¹¹⁴⁴. Dans son article 1^{er}, cette loi stipule que « *[the] Agency is established as an independent public body [...] and [...] is established as the successor of the Kosovo Trust Agency (KTA) regulated by UNMIK Regulation 2002/12 [...] and all assets and liabilities of the latter shall be assets and liabilities of the Agency* ». En outre, le paragraphe 1 de l'article 31 stipule que la loi sur la PAK « *shall supersede any provisions in the Applicable Law which are inconsistent herewith* », tandis que son paragraphe 2 précise que « *UNMIK Regulation 2002/12, as amended, will cease to have legal effect after the Law on PAK enters into force* ».

Malgré l'entrée en vigueur de la loi instituant la PAK, la KTA continuait d'être présente au sein de la MINUK. Par conséquent, elle a continué à insister sur le fait

¹¹⁴⁴ Assemblée nationale de la République du Kosovo, Law No. 03/L-067 on the Privatization Agency of Kosovo, du 21 mai 2008, entrée en vigueur le 15 juin 2008.

qu'elle est la seule et dernière autorité compétente en matière de privatisation au Kosovo¹¹⁴⁵. L'affaire a été portée devant la Cour constitutionnelle¹¹⁴⁶ après que les juges internationaux d'EULEX, présents au sein de la Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo (Chambre spéciale), ont invalidé les lois adoptées par l'Assemblée du Kosovo dans la mesure où elles ont abrogé les règlements de la MINUK. La Chambre spéciale a été créée par la MINUK¹¹⁴⁷ pour statuer sur les litiges liés aux opérations de privatisation effectuées par la KTA¹¹⁴⁸ dont le mandat était de privatiser les entreprises sociales du Kosovo. Selon la « Law on the Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors in Kosovo »¹¹⁴⁹, les juges EULEX sont compétents pour connaître des affaires relevant de la compétence de la Chambre spéciale¹¹⁵⁰.

L'approche des juges internationaux d'EULEX a soulevé deux questions pertinentes : tout d'abord, en cas d'incompatibilité, le règlement de la MINUK, adopté

¹¹⁴⁵ Comme en témoigne la lettre du directeur du Bureau des affaires juridiques de la MINUK, envoyée au Président du Tribunal municipal d'Istog, en précisant que, compte tenu du fait que la MINUK est toujours responsable de l'administration et de la supervision des entreprises sociales et de leurs biens par la KTA, le Bureau a besoin de copies de toutes les ordonnances et décisions rendues depuis juin 2008 par les tribunaux compétents du Kosovo traitant des entreprises sociales et de leurs actifs. Voir, Cour constitutionnelle de la République du Kosovo, Case No. KI 25/10, *Constitutional Review of the Decision of the Special Chamber of the Supreme Court of Kosovo*, ASC-09-089, dated 4 February 2010, du 31 mars 2011. Disponible à l'adresse suivante: http://www.gjk-ks.org/repository/docs/ki_25_10_ag_ang.pdf.

¹¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹¹⁴⁷ UNMIK/REG/2002/13, du 13 juin 2002, sur « *the Establishment of a Special Chamber of the Supreme Court of Kosovo on Kosovo Trust Agency Related Matters* ».

¹¹⁴⁸ À la suite de la Déclaration d'indépendance, la KTA a été remplacée par la PAK.

¹¹⁴⁹ Assemblée nationale de la République du Kosovo, Law on the Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors in Kosovo », du 28 mars 2008. Doc. Law No. 03/L-053, disponible à l'adresse suivante: <http://www.assembly-kosova.org>. Le but de cette loi est de réglementer l'intégration et la compétence des juges et des procureurs d'EULEX dans le système judiciaire de la République du Kosovo. Les juges EULEX exercent certaines fonctions judiciaires, y compris l'enquête, la poursuite et l'arbitrage des affaires pénales et civiles énumérées dans La loi (*Ibid.*, arts. 2 et 4). Les juges EULEX exercent leur compétence soit seuls, soit dans des panels composés de juges EULEX et de juges kosovars et ils opèrent dans les structures des tribunaux du Kosovo (*Ibid.*, art. 2).

¹¹⁵⁰ *Ibid.*, art. 5.1 (a).

par le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) conformément à la résolution 1244 (1999), prévalait-il sur la Constitution de la République du Kosovo, ainsi que sur les lois adoptées par son Assemblée après la déclaration d'indépendance ? Ensuite, cette Assemblée, en adoptant une telle législation, pouvait-elle abroger les règlements de la MINUK adoptés sous l'autorité de la Charte des Nations unies ?

En l'espèce, pour contester l'autorité de la PAK dans la gestion du processus de privatisation, la KTA a demandé aux juges de la Chambre spéciale de déclarer invalide la liste publiée par la PAK, portant nomination des employés éligibles pour les revenus de la privatisation. La KTA a fait valoir que celle-ci était incompatible avec les règles et les instructions administratives de la MINUK.

En première instance, la chambre spéciale a invalidé la liste publiée par la PAK, a suspendu la procédure et a demandé la publication d'une nouvelle liste conformément à la loi¹¹⁵¹. La PAK a fait appel de cette décision. Le Groupe d'appel de la Chambre spéciale, composé à majorité de juges internationaux d'EULEX, a rejeté cet appel comme étant sans fondement. Par ailleurs, en ce qui concerne le statut juridique de la PAK et l'applicabilité de la loi sur la PAK, le Groupe spécial a déclaré que : « *[a] s the KTA as the Agency which, in conformity with the applicable law In Kosovo, should be the one dealing with the Privatization of SOE's... does not act in this field of its responsibilities anymore, and as the Appellant has taken over those responsibilities on the basis of the (not directly applicable) Law on PAK, the Special Chamber accepts the activities of PAK as an obvious matter of fact to enable the workers involved in the privatization process to have effective access to court in the meaning of Article 6 of the ECHR* ». L'organe d'appel précise tout de même que: « *[this] does not and cannot mean that the Special Chamber accepts the PAK-Law as*

¹¹⁵¹ Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo, Comité des juges d'EULEX, Case no. SCEL-09-0003, du 21 octobre 2009. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,38,71>.

*applicable law in Kosovo [...] »*¹¹⁵². En fin de compte, il était nécessaire que la liste des employés soit publiée conformément au règlement de la MINUK 2002/12¹¹⁵³.

Il est important de noter que, avant de prendre cette décision, le Président du Groupe d'appel de la Chambre spéciale a demandé au RSSG de lui fournir certains éclaircissements, notamment en ce qui concerne le statut juridique de la PAK et la loi applicable au Kosovo¹¹⁵⁴. Selon l'avis du RSSG, la loi sur la PAK, sans être promulguée par un règlement de la MINUK, ne pouvait pas abolir ou abroger le règlement de la MINUK 2002/12, ni éteindre l'existence juridique de la KTA en tant qu'agence indépendante dotée de la pleine personnalité juridique. La PAK « *can at best be considered to act as an agent of the KTA operating without KTA/UNMIK's approval and authority* »¹¹⁵⁵. On constate qu'il y a une pleine compatibilité entre la décision des juges d'EULEX et l'avis du RSSG, laissant penser que ce dernier a fortement influencé la décision des premiers.

II. - La décision de la Cour constitutionnelle du Kosovo. Du point de vue constitutionnel, et compte tenu de la compétence de la Cour constitutionnelle, la Cour devait élucider si l'Assemblée du Kosovo avait dûment adopté la loi sur la PAK et si, conformément à la Constitution, l'Assemblée avait pour mandat d'abroger le Règlement 2002/12 de la MINUK, tel que modifié par la mise en place de la KTA¹¹⁵⁶. Sur cette question, la Cour s'est référée aux dispositions constitutionnelles pertinentes et a raisonné de la manière suivante: conformément à l'article 145 de la Constitution¹¹⁵⁷, les règlements et les instructions administratives de la MINUK, ainsi

¹¹⁵² Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo, Comité spécial d'appel du groupe d'experts des juges EULEX, Case no. ASC-09-0089, du 4 février 2010. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,38,71>.

¹¹⁵³ UNMIK/REG/2002/12, du 13 juin 2002.

¹¹⁵⁴ Cour constitutionnelle de la République du Kosovo, Case No. KI 25/10, du 31 mars 2011, para. 18.

¹¹⁵⁵ *Ibid.*, paras. 20-21.

¹¹⁵⁶ UNMIK/REG/2008/4, du 5 février 2008.

¹¹⁵⁷ Constitution de la République du Kosovo, art. 145 : « (1) Les accords internationaux et autres actes relatifs à la coopération internationale qui sont en vigueur, le jour que la présente Constitution entrera en vigueur, continueront à être respectés jusqu'à ce que de tels accords ou actes soient renégociés ou retirés conformément à leurs modalités ou jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par de nouveaux accords

que d'autres lois, ne continueront à s'appliquer que dans la mesure où ils sont conformes à la Constitution jusqu'à son abrogation, son remplacement ou sa modification, tel que prévu en son sein. Par conséquent, le règlement pertinent de la MINUK, ainsi que ses instructions administratives continuent d'être applicables aussi longtemps qu'ils sont conformes à la loi sur la PAK. Dans ces circonstances, « *the Special Chamber of the Supreme Court, in its Decision ASC-09-089, clearly did not "ensure the uniform application of the law", as envisaged by the [Statut Ahtisaari] Proposal, nor did it act in conformity with its duties under [...] Article 102 [3] of the Constitution [qui rappelle que les tribunaux doivent statuer conformément à la Constitution et à la loi], since it did not apply Law [on PAK] [...] as a Law, duly adopted by the Assembly of Kosovo, but as valid and binding internal rules of organization for PAK* »¹¹⁵⁸.

De l'avis de la Cour, cette problématique émanait parce que la « *Special Chamber does not apply the laws lawfully adopted by the Assembly [and] simply continues to ignore the existence of Kosovo as an independent State and its legislation emanating from its Assembly* »¹¹⁵⁹. La Cour a rappelé aux juges internationaux d'EULEX leur approche paradoxale en ce qui concerne la loi applicable au Kosovo et a estimé que : « *[Il est] inconceivable that EULEX international judges – integrated in the Special Chamber of the Supreme Court of Kosovo in accordance with Law on [la compétence, la sélection des cas et l'attribution des cas aux juges et procureurs internationaux d'EULEX], duly adopted by the Assembly of [la République du] Kosovo – refuse to apply laws duly adopted by the Assembly of the Republic of Kosovo* »¹¹⁶⁰. La Cour a également fait référence à l'avis consultatif de la CIJ dans l'affaire du Kosovo et a jugé que : « *the establishment of the Republic of Kosovo as an*

internationaux ou des actes couvrant les mêmes domaines et adoptés en vertu de la présente Constitution; (2) [l]a législation applicable à la date de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continue à s'appliquer dans la mesure où elle est en conformité avec la présente Constitution jusqu'à leur abrogation, remplacé ou modifié conformément à la présente Constitution ».

¹¹⁵⁸ Cour constitutionnelle de la République du Kosovo, Case No. KI 25/10, du 31 mars 2011.

¹¹⁵⁹ *Ibid.*, para. 53.

¹¹⁶⁰ *Ibid.*, para. 61.

independent and sovereign state, based on the declaration of independence and whose statehood was recognized, so far, by [...] countries, is, therefore, not contrary to Security Council Resolution 1244 (1999) as well as international law »¹¹⁶¹.

Sur la base des considérations constitutionnelles qui précèdent, la Cour a donc invalidé la décision des juges internationaux d'EULEX présents au sein de la Chambre spéciale.

III. - La réponse des juges internationaux d'EULEX. À la suite de cette décision de la Cour constitutionnelle, un groupe mixte de juges internationaux d'EULEX au sein de la Chambre spéciale, dans une décision de novembre 2012, a reconnu que le raisonnement de la Cour constitutionnelle n'est liant qu'en ce qui concerne l'interprétation de la Constitution du Kosovo et non en ce qui concerne le droit des Nations unies¹¹⁶². En effet, ces juges ont estimé que : « *[Déclaration d'indépendance du Kosovo] did not have any influence on the validity and applicability of UN law [y compris la réglementation de la MINUK] as the latter did not depend on the acceptance of the addressee* »¹¹⁶³. En conséquence, du point de vue du droit des Nations unies, les règlements de la MINUK ne pouvaient être affectés, ni abrogés par la loi du Kosovo¹¹⁶⁴. En adoptant un tel raisonnement, les juges ont en fait essayé de créer des domaines de réserve concernant l'interprétation du droit des Nations unies.

Toutefois, selon la Chambre spéciale, le règlement de la MINUK 2002/12, tel que modifié, n'était plus applicable parce que l'administration intérimaire avait effectivement pris fin¹¹⁶⁵. La Chambre spéciale a ainsi conclu que : « *[in] view of the inability of the Security Council to resolve the status of Kosovo and the omission of UNMIK to administer Kosovo [...] the acts of Kosovo legislature were valid even if*

¹¹⁶¹ *Ibid.*, para. 54.

¹¹⁶² Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo, *Decision on Privatization Agency of Kosovo Related Matters*, SCA-09-0042, du 29 novembre 2012.

¹¹⁶³ *Ibid.*, p. 4.

¹¹⁶⁴ *Ibidem.*

¹¹⁶⁵ *Ibidem.*

they conflicted with UN regulations issued by UNMIK »¹¹⁶⁶. Bien qu'une telle attitude reflète la situation sur le terrain, en termes de raisonnement juridique, il reste tout de même douteux que les juges d'EULEX présents au sein de la Chambre spéciale aient eu le mandat de faire une interprétation faisant autorité du droit dérivé de la Charte des Nations unies.

Dans ce cas, la CPJI, dans l'affaire *Jaworzina*, avait noté que c'est un principe bien connu que l'interprétation faisant autorité d'une règle juridique appartient uniquement à une personne ou à un organe qui a le mandat de la modifier ou de l'abolir¹¹⁶⁷. Par ailleurs, selon Michael Wood, seul le Conseil de sécurité, ou tout organisme autorisé par lui, peut donner une interprétation faisant autorité de ses décisions¹¹⁶⁸. Sur cette base, il reste douteux que les juges d'EULEX aient eu le pouvoir de décider indépendamment de la fin de l'administration de la MINUK et de la non-application de ses règlements.

Qu'à cela ne tienne, ce dialogue judiciaire tendu a montré une compréhension différente, par la Cour constitutionnelle et par les juges internationaux d'EULEX, de la place de la Charte des Nations unies dans l'ordre juridique du Kosovo¹¹⁶⁹.

Il faut garder à l'esprit que cette situation conflictuelle est le fruit du maintien en vigueur, de manière illimitée, de la Résolution 1244 (1999), et ainsi du mandat qu'il confie à la MINUK. De telles conséquences sont difficilement conciliables avec la limitation temporelle qui caractérise l'action du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, ainsi qu'avec le principe d'autodétermination du peuple kosovar¹¹⁷⁰.

¹¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹¹⁶⁷ CPJI, *Affaire Jaworzina*, Avis consultatif (1923), du 6 décembre 1923, para. 80. Recueil, série B n°8.

¹¹⁶⁸ M. C. Wood, « The Interpretation of the Security Council Resolutions », *op. cit.*, p. 82.

¹¹⁶⁹ Dans le même sens, K. Istrefi et V. Morina, « Judicial Application of International Law in Kosovo », *op. cit.*, p. 174.

¹¹⁷⁰ Dans le même sens, en ce qui concerne l'intangibilité des dispositions relatives à la protection des droits de l'homme au sein de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, E. De Wet, « The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of EULEX », *op. cit.*, p. 334.

Cependant, toutes les activités de reconstruction économique des États ou territoires ravagés par des conflits n'ont pas été entreprises via l'exercice direct d'un pouvoir normatif sur lesdits territoires. Sur d'autres théâtres d'opérations, le Conseil de sécurité a voulu garder une certaine distance dans la gestion des affaires économiques. Pour ce faire, des mesures contraignantes ont été adoptées en amont du processus de reconstruction. Mais, même dans ce cas de figure, de nombreux problèmes juridiques ont été rencontrés.

Section II : La supervision des accords de paix comportant des aspects économiques par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies

Lorsque des conflits armés s'achèvent, ou pour y mettre un terme, les protagonistes, assistés par la communauté internationale, sont souvent enclins à conclure des accords de paix. D'une manière générale, les différents intervenants accordent plus d'intérêt à la réglementation des problèmes politiques et militaires sous-jacents au conflit qu'aux questions économiques¹¹⁷¹. Or, comme nous l'avons vu, et comme il est de plus en plus reconnu par le Conseil de sécurité, les préoccupations économiques sont très souvent à l'origine des conflits armés ou en alimentent le prolongement. En effet, l'exploitation, souvent illégale, et la gestion, souvent maladroite, des richesses économiques, précisément des ressources naturelles comme le pétrole, les diamants, l'or ou le bois, constituent souvent des facteurs de déclenchement ou d'aggravation de conflits armés.

Cependant, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix les questions économiques sont de plus en plus prises en compte dans les accords de paix visant à

¹¹⁷¹ A. Wennmann, « Economic Provisions in Peace Agreements and Sustainable Peacebuilding », *Négociations*, vol. 1, 2009, p. 46.

mettre un terme aux conflits armés intra-étatiques¹¹⁷². Le processus de négociation et de mise en œuvre de tels accords est souvent caractérisé par une forte implication du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies¹¹⁷³. Il est donc intéressant, après avoir étudié les questions économiques abordées dans de tels accords (§-1), d'analyser l'impact des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité sur l'étendue et la mise en œuvre des obligations économiques nées de ces accords (§-2).

Paragraphe 1 : Questions économiques abordées dans des accords de paix visant à mettre un terme à des conflits armés intra-étatiques

Diverses questions économiques peuvent être abordées dans un accord de paix. Parfois, eu égard à la nature du conflit, celles-ci porteront sur le partage et la gestion des richesses économiques (A) ; mais très souvent, eu égard au caractère épineux de ces questions, elles seront surtout abordées de manière plutôt générale et sommaire (B), sans toutefois, comme nous le verrons plus loin, que cela ne puisse limiter le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses pouvoirs en la matière.

¹¹⁷² Dans les accords de paix entre États au 19ème et au 20ème siècles, les questions économiques étaient peu abordées parce que la perturbation des relations économiques entre deux États était considérée comme susceptible de se redresser automatiquement dans le cadre de la normalisation des relations. Cependant, dans les cas où les États n'avaient pas de relations antérieures, les traités de paix comportaient des dispositions sur leurs relations économiques post-conflit. Le Traité de 1979 entre l'Égypte et Israël comprenait des dispositions pour les relations économiques complètes, l'interdiction des barrières contre la libre circulation des personnes et des biens, ainsi que sur la libre navigation et les droits de survol. Des dispositions similaires ont été incluses dans le Traité de paix de 1994 entre Israël et la Jordanie. Voir, A. Wennmann, « Economic Provisions in Peace Agreements and Sustainable Peacebuilding », *op. cit.*, p. 45.

¹¹⁷³ Sur tous ces points, C. Daase, « The Redistribution of Resources in Internationalized Intra-State Peace Processes by Comprehensive Peace Agreements and Security Council Resolutions », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 3, 2011, pp. 23-70.

A. Accords de paix relatif au partage et à la gestion des richesses économiques

Ne sont, bien entendu, abordés que des accords de paix, portant sur le partage et la gestion des richesses économiques, endossés par le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII. Dans cette perspective, on analysera les accords de paix conclus dans le cadre des conflits sierra léonais et soudanais. Dans chaque cas, l'analyse de l'accord de paix le plus récent entre les différents protagonistes sera privilégiée.

I. - L'Accord de Lomé portant résolution du conflit armé en Sierra Leone. Cet Accord a été conclu entre le Gouvernement de la Sierra Leone et le Front révolutionnaire uni (RUF), en 1999, en présence du Président togolais, en tant que Président de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), d'un Représentant du Secrétaire Général des Nations unies, d'un Représentant de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), d'un Représentant de l'Organisation du Commonwealth, et de l'envoyé spécial du Président des États-Unis pour la promotion de la démocratie en Afrique, le révérend Jesse Jackson¹¹⁷⁴. Il portait sur la cessation des hostilités et prévoyait des arrangements de partage de pouvoir entre le Gouvernement sierra léonais et le RUF¹¹⁷⁵. En matière économique, l'Accord portait sur la redistribution complète des richesses économiques, notamment des ressources

¹¹⁷⁴ Accord de Lomé, « Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone », Lomé/Togo, du 7 juillet 1999. Disponible à l'adresse suivante:

http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/sierra_leone_07071999.pdf

¹¹⁷⁵ Il comprend également des dispositions sur le désarmement, la démobilisation, la réhabilitation et la réintégration et la transformation du RUF en parti politique.

naturelles, dont on peut trouver les prémisses dans l'Accord d'Abidjan¹¹⁷⁶. Dans son préambule, l'Accord a abordé le bien-être socio-économique du pays et de son peuple comme un facteur clé pour la création d'une paix durable¹¹⁷⁷. Jusqu'aux premières élections générales, le Gouvernement de transition était chargé de la gestion des ressources publiques limitées, tel que prescrit par la Constitution, notamment pour « [...] *the benefit of the development of the people of Sierra Leone* [...] »¹¹⁷⁸.

Dans le cadre du partage du pouvoir, l'Accord a inclus la transformation du RUF en parti politique. À cet effet, les articles III et V l'habilitent à se joindre au Gouvernement d'unité nationale par le biais de nomination au Gouvernement. Ainsi, est-il habilité à nommer, par exemple, le Président de la Commission de gestion des ressources stratégiques, de la reconstruction nationale et du développement (CMRRD)¹¹⁷⁹, dont les fonctions et la structure sont réglementées à l'article VII¹¹⁸⁰. Avec ces mesures, le RUF a ainsi reçu un accès direct aux institutions qui étaient

¹¹⁷⁶ Accord d'Abidjan, « Peace Agreement between the Government of the Republic of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone », Abidjan/Côte d'Ivoire, du 30 novembre 1996, Doc. N.U. S/1996/1034, du 11 décembre 1996.

¹¹⁷⁷ Accord de Lomé, préambule : « *Guided by the Declaration in the Final Communiqué of the Meeting in Lomé of the Ministers of Foreign Affairs of ECOWAS of 25 May 1999, in which they stressed the importance of democracy as a factor of regional peace and security, and as essential to the socio-economic development of ECOWAS Member States; and in which they pledged their commitment to the consolidation of democracy and respect of human rights while reaffirming the need for all Member States to consolidate their democratic base, observe the principles of good governance and good economic management in order to ensure the emergence and development of a democratic culture which takes into account the interests of the peoples of West Africa [...]* ».

¹¹⁷⁸ *Ibid.*, Partie II [Gouvernance].

¹¹⁷⁹ *Ibid.*, préambule. Cette mesure a été incorporée dans le droit interne : Président de la République de Sierra Leone, *The Commission for the Management of Strategic Resources, 'National Reconstruction and development Act, 1999*, [No. 5 of 1999], du 23 juillet 1999. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.sierra-leone.org/Laws/1999-5.pdf>.

¹¹⁸⁰ *Ibid.*, art. VII, para. 12: « The Commission shall be governed by a Board whose Chairmanship shall be offered to the Leader of the RUF, Corporal Foday Sankoh. The Board shall also comprise: two representatives of the Government appointed by the President, two representatives of the political party to be formed by the RUF, three representatives of the civil society and two representatives of other political parties appointed by Parliament [...] ».

censées être responsables de la gestion et du développement des ressources, ainsi que pour décider de l'utilisation des revenus des ressources¹¹⁸¹.

Par ailleurs, en se référant à la grave situation économique et sécuritaire du pays, les parties ont convenu que le « [...] *Government shall exercise full control over the exploitation of gold, diamonds and other resources, for the benefit of the people of Sierra Leone* »¹¹⁸². La CMRRD a ainsi été créée pour surveiller l'exploitation légitime de l'or, des diamants, ainsi que d'autres ressources de Sierra Leone, déterminées par les parties à l'Accord comme ayant une importance stratégique pour la sécurité nationale et le bien-être du pays, ainsi que pour la réhabilitation et la reconstruction post conflit¹¹⁸³. Ainsi, bien que les fonctions du Ministère des Mines continuaient d'être exercées par le ministère autorisé de l'époque, en ce qui concernait les ressources minérales stratégiques, « [...] *the CMRRD [devait être] an autonomous body in carrying out its duties concerning the regulation of Sierra Leones strategic natural resources* »¹¹⁸⁴. De même, « *The management of other natural resources [devait être] reviewed by the CMRRD to determine if their regulation is a matter of national security and welfare, and recommend appropriate policy to the Government* »¹¹⁸⁵. La tâche de la CMRRD était aussi de veiller à ce que toutes les mesures nécessaires contre l'exploitation non autorisée aient été prises¹¹⁸⁶. La Commission était ainsi responsable de l'octroi de licences pour la production artisanale de diamants et d'or, « [...] *in accordance with prevailing domestic laws and regulations* »¹¹⁸⁷, et le Gouvernement était interdit de toute exploitation, vente, exportation ou autre transaction d'or et de diamants, à l'exception de celles sanctionnées par le

¹¹⁸¹ C. Daase, « The Redistribution of Resources in Internationalized Intra-State Peace Processes by Comprehensive Peace Agreements and Security Council Resolutions », *op. cit.*, pp. 35-36.

¹¹⁸² *Ibid.*, art. VII, para. 1.

¹¹⁸³ *Ibid.*, art. VII, para.1.

¹¹⁸⁴ *Ibid.*, art. VII, para. 9.

¹¹⁸⁵ *Ibid.*, art. VII, para. 8.

¹¹⁸⁶ *Ibid.*, art. VII, para. 4.

¹¹⁸⁷ *Ibid.*, art. VII, paras. 2-3.

CMRRD¹¹⁸⁸, d'autant plus que « [...] *All previous concessions shall be null and void* [...] »¹¹⁸⁹.

Par ailleurs, les revenus des transactions sur l'or et le diamant devaient être traités comme des biens publics. Ils devaient être transférés dans un compte spécial du Trésor pour être dépensés « [...] *exclusively on the benefit for the development of the people of Sierra Leone* [...] »¹¹⁹⁰. L'Accord prévoyait également l'incorporation de l'article VII dans la législation nationale¹¹⁹¹. Le Gouvernement de la Sierra Leone s'est lui-même engagé à « [...] *to propose and support an amendment to the Constitution to make the exploitation of gold and diamonds the legitimate domain of the people of Sierra Leone* [...] »¹¹⁹².

En outre, il a été décidé que le Gouvernement de la Sierra Leone devait rechercher, le cas échéant, l'assistance et la coopération d'autres gouvernements pour détecter les violations de l'article VII et pour faciliter leur poursuite¹¹⁹³. De manière générale, L'Accord de Lomé a délégué les fonctions de règlement et d'interprétation de différends à des tiers. Il a notamment délégué la mise en œuvre technique de certains arrangements de partage des ressources à des accords de vente avec des entreprises internationales. Il a, par exemple, précisé que: « [*for*] *the export or local resale of gold and diamonds by the Government, the CMRRD shall authorize a buying and selling agreement with one or more reputable international and specialized mineral companies. All exports of Sierra Leonean gold and diamonds shall be transacted by the Government, under these agreements* »¹¹⁹⁴.

Il a également déterminé que le Gouvernement de la Sierra Leone, par l'intermédiaire de la Commission nationale pour la réinstallation, la réhabilitation et

¹¹⁸⁸ *Ibid.*, art. VII, para. 2.

¹¹⁸⁹ *Ibidem.*

¹¹⁹⁰ *Ibid.*, art. VII, para. 6.

¹¹⁹¹ *Ibid.*, art. VII, para. 13.

¹¹⁹² *Ibid.*, art. VII, para. 14.

¹¹⁹³ *Ibid.*, art. VII, para. 7.

¹¹⁹⁴ *Ibid.*, art. VII, para. 5.

la reconstruction (CRRR), et avec le soutien de la communauté internationale, devrait fournir des ressources financières et techniques appropriées pour la réhabilitation, la reconstruction et le développement post-conflit¹¹⁹⁵. De plus, les différends sur certaines dispositions de cet Accord, notamment l'article VII, devaient être renvoyés à un Conseil des aînés et des chefs religieux¹¹⁹⁶.

Enfin, l'Accord de Lomé a également garanti la transparence et déterminé l'accès complet du public aux registres de toute correspondance, négociations, transactions commerciales, et toute autre question relative à l'exploitation et à la gestion des ressources¹¹⁹⁷.

II. - *L'Accord de Naivasha portant résolution du conflit armé au Soudan.* L'Accord sur le partage des richesses (AWS) du 7 janvier 2004, signé à Naivasha au Kenya, entre le Gouvernement du Soudan et les rebelles du sud du pays, le Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan (SPLM/A)¹¹⁹⁸, a été l'un des six protocoles constituant l'Accord de paix global du 9 janvier 2005¹¹⁹⁹.

Cependant, la question du partage des richesses a été incluse dans de nombreux documents précédents. La Déclaration de principe de 1994 souligne, en effet, que le « *appropriate and fair sharing of wealth among the various people of the Sudan must be realized* »¹²⁰⁰. Les principes généraux sur le partage des richesses ont également figuré

¹¹⁹⁵ *Ibid.*, XXVIII.

¹¹⁹⁶ *Ibid.*, art. VII.

¹¹⁹⁷ *Ibid.*, art. VII, para. 14.

¹¹⁹⁸ Accord de Naivasha, *Agreement on Wealth Sharing during the Pre-Interim and Interim Period*, Vanaisha/Kenya, du 31 décembre 2004. Disponible à l'adresse suivante: https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/wealth_sharing_01072004.pdf.

¹¹⁹⁹ *The Comprehensive Peace Agreement Between The Government of The Republic of The Sudan and The Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army*, Nairobi/Kenya, du 9 janvier 2005. Disponible à l'adresse suivante: <https://peaceaccords.nd.edu/sites/default/files/accords/SudanCPA.pdf>.

¹²⁰⁰ *The IGAD Declaration of Principles*, Nairobi/Kenya, du 20 mai 1994, art. 3.5. Disponible à l'adresse suivante :

dans l'Accord de paix de Khartoum de 1997¹²⁰¹, le Préambule du Protocole de Machakos¹²⁰² et le Mémoire d'accord de 2002¹²⁰³. Toutefois, à ce stade, l'inclusion du partage des richesses n'a pas dépassé le stade des simples déclarations de principe. Des discussions plus détaillées sur cette question n'étaient possibles qu'après le règlement d'autres points d'achoppements tels que les questions sur l'autodétermination, la religion ou la sécurité¹²⁰⁴. C'est ainsi qu'après l'adoption du Protocole de Machakos, et l'Accord sur les arrangements de sécurité pendant la période intérimaire du 25 septembre 2003, les principaux protagonistes du conflit au Soudan ont décidé de s'attaquer à la question du partage des richesses économiques, qui a donc abouti à la conclusion du Protocole d'accord de Naivasha.

Cet accord de paix est un accord global qui décrit le partage des ressources et les arrangements institutionnels pour l'économie post-conflit du Soudan dans la période intérimaire. Son préambule traite tout d'abord des principes directeurs à la base de cette répartition. Ainsi, les richesses du Soudan devaient être partagées de manière équitable afin de permettre à chaque niveau du gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités et devoirs juridiques et constitutionnels¹²⁰⁵. De même, le partage

http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD_940520_The%20IGAD%20Declaration%20of%20principles.pdf.

¹²⁰¹ *Khartoum Peace Agreement*, du 21 avril 1997. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.incore.ulst.ac.uk/services/cds/agreements/pdf/sudan2.pdf>.

¹²⁰² *Machakos Protocol*, du 20 Juillet 2002. Disponible à l'adresse suivante: http://www1.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/documents/Sudan/Legislation/Machakos%20Protocol%202002.pdf.

¹²⁰³ *Memorandum of Understanding between the Government of the Sudan (GOS) and the Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) on Aspect of Structures of Government*, Nairobi/Kenya, du 18 novembre 2002. Disponible à l'adresse suivante: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD-021118_MoU%20between%20GoS%20and%20SPLM%20A%20on%20Aspects%20of%20Structures%20of%20Government.pdf.

¹²⁰⁴ A. Wennmann, « Wealth Sharing Beyond 2011: Economic Issues in Sudan's North South Peace Process », *The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding*, CCDP Working Paper, 2009, p. 14. Disponible à l'adresse suivante: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5146~v~Economic_Issues_in_Sudan_8217s_North-South_Peace_Process.pdf.

¹²⁰⁵ Accord de Vanaisha, art. 1.2.

des ressources devait reposer sur le principe du droit au développement pour toutes les parties du Soudan¹²⁰⁶ et « *reflect a commitment to devolution of power and decentralisation of decision-making in regard to development, service delivery and governance* »¹²⁰⁷. Enfin, l'Accord mettait également l'accent sur la mise en place d'un Gouvernement transparent et responsable¹²⁰⁸, ainsi que sur le développement des « *[...] best known practices in the sustainable utilization and control of natural resources [...]* »¹²⁰⁹.

L'Accord couvre également la répartition des recettes pétrolières et non pétrolières¹²¹⁰, la gestion du secteur pétrolier¹²¹¹, l'autorité monétaire et la reconstruction du sud et d'autres zones touchées par la guerre¹²¹². L'accord aussi établit de nouvelles institutions pour la gouvernance économique du Nord et du Sud-Soudan, notamment la Commission nationale des terres¹²¹³, la Commission nationale du pétrole¹²¹⁴, la Banque du Soudan du Sud¹²¹⁵, le Fonds de reconstruction et de développement du Sud-Soudan¹²¹⁶, le Fonds national de reconstruction et de développement¹²¹⁷ et les Fonds fiduciaires multi-donateurs (MDTF) pour le nord du Soudan et le Sud-Soudan¹²¹⁸.

¹²⁰⁶ *Ibid.*, art. 1, para. 4.

¹²⁰⁷ *Ibid.*, art. 1, para. 8.

¹²⁰⁸ *Ibid.*, art. 1, para. 9.

¹²⁰⁹ *Ibid.*, art. 1, para. 10.

¹²¹⁰ *Ibid.*, arts. 1, para. 11 à 13.

¹²¹¹ *Ibid.*, art. 1, para. 14 : « The National Government shall not withhold an allocation due to a state/region or the Government of Southern Sudan [...] ».

¹²¹² *Ibid.*, art. 1, para. 17 : « *That, without prejudice to the provisions of paragraph 1.3 herein, Southern Sudan, and those areas in need of construction/reconstruction, shall be brought up to the same average level of socio-economic and public services standard as the Northern states. To achieve these objectives will take time and effort to build up local institutional, human, and economic capacity. For this purpose, two special funds shall be established as provided herein* ».

¹²¹³ *Ibid.*, art. 2, para. 6.

¹²¹⁴ *Ibid.*, art. 3, para. 2.

¹²¹⁵ *Ibid.*, art. 14, para. 2.

¹²¹⁶ *Ibid.*, art. 15, para. 1.

¹²¹⁷ *Ibid.*, art. 15, para. 4.

¹²¹⁸ *Ibid.*, art. 15, para. 5.

L'Accord ne traite pas, en revanche, des questions de propriété en ce qui concerne les ressources naturelles, mais précise que les parties acceptent de résoudre ce problème ultérieurement¹²¹⁹. L'une des principales dispositions de l'Accord de Naivasha est le partage des recettes pétrolières provenant des puits du Sud-Soudan, selon une formule 50/50. Il prévoit, en effet, que cinquante pour cent des recettes pétrolières nettes appartiennent au Gouvernement du Sud-Soudan (GoSS) et les cinquante pour cent restants au Gouvernement du Soudan (GoS)¹²²⁰, avec au moins deux pour cent des recettes pétrolières destinées aux États producteurs ou aux régions, en proportion de leur production¹²²¹. Concernant les recettes non pétrolières, l'accord spécifie diverses sources de collecte de revenus pour le GoS et le GoSS, y compris les impôts et les taxes¹²²². Tous les revenus nationaux sont centralisés dans le Fonds national du revenu¹²²³, avec cinquante pour cent des recettes collectées au Sud-Soudan fournis au GoS¹²²⁴.

Avec ces dispositions, l'Accord organisait la gouvernance économique et la reconstruction du Soudan post-conflit.

B. Accords de paix n'abordant que de manière incidente et superficielle des questions économiques

Les accords de paix suivants accordent peu d'intérêt, sinon pas du tout, aux questions économiques. L'intérêt de les aborder dans cette étude repose sur le fait que le Conseil de sécurité va insérer des obligations économiques dans leur mise en œuvre. Il s'agit de l'accord de paix portant résolution du conflit au Liberia, et dans une

¹²¹⁹ *Ibid.*, art. 2, para. 1.

¹²²⁰ *Ibid.*, art. 5, para. 6.

¹²²¹ *Ibid.*, art. 5, para. 5.

¹²²² *Ibid.*, art. 6.

¹²²³ *Ibid.*, art. 7, para. 1.

¹²²⁴ *Ibid.*, art. 7, para. 3.

moindre mesure, de ceux portant résolution des conflits en République démocratique du Congo (RDC) et en Côte d'Ivoire.

I. - Accord d'Accra, portant résolution du conflit au Liberia. Cet Accord, signé en 2003¹²²⁵ et mettant en place un Gouvernement transitoire national du Liberia (Gouvernement transitoire)¹²²⁶, constituait un régime de partage du pouvoir exhaustif, régissant l'accès aux institutions étatiques, ainsi que la gestion des contrats d'État et le traitement des fonds publics. À cet effet, le rôle du développement économique et de la bonne gouvernance pendant le processus de paix était explicitement abordé¹²²⁷. L'Accord a, par exemple, souligné en particulier l'importance de la situation sociale et économique en se référant notamment à la stabilité de la région de l'Union du fleuve Mano¹²²⁸.

¹²²⁵ *Peace Agreement between the Government of Liberia, the Liberians United for Reconciliation and Democracy, the Movement for Democracy in Liberia and the Political Parties, Accra/Ghana, du 18 août 2003, Doc. N.U. S/2003/850, du 29 août 2003 [Accra Agreement].* Cet Accord était signé par les Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie (LURD), le Mouvement pour la démocratie au Libéria (MODÈLE) et les partis politiques.

¹²²⁶ Le Gouvernement national de transition du Libéria a pris ses fonctions en octobre 2003 jusqu'à la tenue des premières élections générales post-conflit en 2005-2006. L'Accord prévoyait en outre que, immédiatement après l'installation du Gouvernement de transition, tous les ministres, les chefs d'organismes autonomes, les chefs de sociétés publiques, ainsi que les chefs d'entreprises publiques, devaient démissionner (Accord d'Accra, art. XXII, paras 1-3.). Ce Gouvernement se composait de trois branches, à savoir l'Assemblée législative nationale de transition, l'exécutif et la magistrature (*Ibid.*, art. XXIII.). Dans les trois branches, les acteurs non étatiques ayant signé l'Accord, ou leurs anciens membres ou dirigeants, devaient participer, après leur désarmement complet, en tant que partis politiques (*Ibid.*, art. XXII, paras 5-6, art. XXIV, paras 3 (b)- 4, art. XXVI, para. 4 et annexe 4).

¹²²⁷ *Ibid.*, préambule, art. XVI, art. XVII, art. XXXVI, art. XXIX, art. XXXIII et art. XXXV.

¹²²⁸ *Ibid.*, préambule: « *Concerned about the socio-economic well-being of the people of Liberia; / Determined to foster mutual trust and confidence amongst ourselves and establish mechanisms which will facilitate genuine healing and reconciliation amongst Liberians; / Also determined to establish sustainable peace and security, and pledging forthwith to settle all past, present and future differences by peaceful and legal means and to refrain from the threat of, or use of force; / Recognising that the Liberian crisis also has external dimensions that call for good neighbourliness in order to have durable peace and stability in the Mano River Union States and in the sub-region [...]* ».

Pour promouvoir les principes de bonne gouvernance au Liberia, l'Accord a créé une Commission de réforme de la gouvernance (GRC)¹²²⁹. Celle-ci avait pour mandat d'examiner le programme existant pour la promotion de la bonne gouvernance, en particulier le développement des réformes de la gestion du secteur public, de surveiller et d'assurer la transparence et la responsabilité dans toutes les institutions et activités gouvernementales, ainsi que d'assurer un équilibre national et régional dans les nominations, en plus de permettre un environnement attrayant pour l'investissement direct du secteur privé¹²³⁰.

En outre, l'Accord impliquait la création d'une Commission des contrats et des monopoles (CMC) pour superviser les activités contractuelles entreprises par le Gouvernement transitoire¹²³¹. Son mandat était de contrôler si tous les engagements financiers et budgétaires publics conclus par ce Gouvernement étaient transparents, non monopolistiques et conformes aux lois du Liberia, ainsi qu'aux normes de pratique commerciale internationalement acceptées, pour éviter la corruption et pour garantir la gestion transparente et responsable de l'affectation des ressources d'État pour la reconstruction post-conflit¹²³².

L'Accord a également délégué des fonctions et des pouvoirs de grande envergure aux organisations internationales et régionales. En effet, les Parties à l'Accord ont appelé les Nations unies, la CEDEAO, l'UA, le FMI, la Banque mondiale, la BAD et d'autres institutions internationales à assigner des experts internationaux dans le but de fournir un soutien technique et une assistance au Gouvernement de transition¹²³³. Les Parties ont également demandé à la CEDEAO, en collaboration avec l'ONU, l'UA, l'Union européenne (UE) et le Groupe de contact

¹²²⁹ *Ibid.*, art. XVI.

¹²³⁰ *Ibid.*, art. XVI.

¹²³¹ *Ibid.*, art. XVII.

¹²³² *Ibid.*, art. XVII, paras a-b.

¹²³³ *Ibid.*, art. XXVI, para. 7.

international pour le Liberia (Groupe de contact), de mettre en place un mécanisme de suivi pour assurer la mise en œuvre efficace et fidèle de l'Accord¹²³⁴.

Enfin, les différends au sein du Gouvernement de transition, découlant de l'application ou de l'interprétation des dispositions de l'Accord, devaient être réglés par une procédure de médiation qui devait être organisée par la CEDEAO, en collaboration avec l'ONU, l'UA et le Groupe de contact¹²³⁵.

II. - *Accords de paix portant résolution des conflits en République démocratique du Congo (RDC) et en Côte d'Ivoire.* Même si les ressources naturelles ont joué un rôle clé dans le conflit armé en République démocratique du Congo (RDC), les accords de paix font peu référence à cette question. L'Accord de Lusaka¹²³⁶, les accords entre le Gouvernement de la RDC, le Rwanda¹²³⁷ et l'Ouganda¹²³⁸, et l'Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo¹²³⁹, mettant

¹²³⁴ *Ibid.*, art. XXIX, paras. 2 et 4. Les Parties ont également convenu de la nécessité pour la CEDEAO, en collaboration avec l'ONU, l'UA et la Communauté internationale, d'organiser des conférences périodiques de donateurs pour la mobilisation des ressources pour la réhabilitation et la reconstruction post-conflit au Libéria (*Ibidem*).

¹²³⁵ *Ibid.*, art. XXXVI.

¹²³⁶ *Lusaka Ceasefire Agreement*, du 10 juillet 1999. Disponible à l'adresse suivante: [https://www.law.umich.edu/facultyhome/drwcsebook/Documents/Documents/Lusaka%20Cease-Fire%20Agreement%20\(1999\).pdf](https://www.law.umich.edu/facultyhome/drwcsebook/Documents/Documents/Lusaka%20Cease-Fire%20Agreement%20(1999).pdf).

¹²³⁷ *Peace Agreement Between the Governments of the Republic of Rwanda and the Democratic Republic of the Congo on the Withdrawal of the Rwandan Troops from the Territory of the Democratic Republic of the Congo and the Dismantling of the Ex-Far and Interahamwe Forces in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, Pretoria/Afrique du sud, du 30 juillet 2002. S/2002/914, du 9 août 2002.

¹²³⁸ *Agreement Between the Governments of the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Uganda on Withdrawal of Ugandan Troops from the Democratic Republic of the Congo, Cooperation and Normalisation of Relations Between the Two Countries*, Luanda/Angola, du 6 septembre 2002. Disponible à l'adresse suivante: https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/drc_uganda_09062002.pdf. Voir précisément l'art. 6 sur des questions de coopération économique et sociale: « The Parties agree to re-establish the Joint Ministerial Commission for cooperation in the various areas, including trade and investment, infrastructure, transport, communications and cultural exchange ».

¹²³⁹ *Global and Inclusive Agreement on Transition in the Democratic Republic of Congo (Pretoria Agreement)*, Pretoria/Afrique du sud, du 16 décembre 2002. Disponible à l'adresse suivante: [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD_021216_Global%20and%20Inclusive%](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD_021216_Global%20and%20Inclusive%20Agreement.pdf)

l'accent sur les questions militaires et politiques, se réfèrent aux problèmes économiques uniquement de manière secondaire et sommaire. Cependant, les Parties n'ont pas accordé beaucoup d'intérêt à ces dispositions¹²⁴⁰. Certes, le rapport d'un groupe d'experts des Nations unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles avait contribué à l'insertion de la dimension économique à l'ordre du jour des négociations¹²⁴¹. Sur cette base, le Dialogue inter-congolais, par exemple, avait fait référence à l'examen des contrats signés pendant le conflit armé, à la reconstruction économique et au retour des propriétés volées¹²⁴², mais dans les faits, aucune Partie à l'Accord ne voulait reconnaître ouvertement les dimensions économiques du conflit armé, afin d'éviter toute exposition¹²⁴³.

De même, l'accord portant résolution du conflit armé en Côte d'Ivoire, signé à Ouagadougou en 2007¹²⁴⁴, reste absolument silencieux sur les questions économiques, alors même qu'un groupe d'experts pour le conflit intra-étatique en Côte d'Ivoire a affirmé que des ressources naturelles, telles que le coton, les diamants et le cacao, constituaient l'un des facteurs de prolongement du conflit¹²⁴⁵.

Le Conseil de sécurité, dans ses résolutions pertinentes, va, très souvent, renforcer les obligations économiques des parties aux différents accords.

[20Agreement%20on%20Transition%20in%20DRC.pdf](#). Voir précisément l'annexe II sur les entreprises publiques.

¹²⁴⁰ A. Wennmann, « Economic Provisions in Peace Agreements and Sustainable Peacebuilding », *Négociations*, vol. 1, n°11, 2009, p. 53.

¹²⁴¹ S/2001/357, du 12 avril 2001.

¹²⁴² G. François, « Economic Agendas in the Congolese Peace Process » in M. Nest (d.), *The Democratic Republic of Congo: Economic Dimensions of War and Peace*, Boulder, Lynne Rienner, 2006, p. 69.

¹²⁴³ A. Wennmann, « Economic Provisions in Peace Agreements and Sustainable Peacebuilding », *Négociations*, vol. 1, n°11, 2009, p. 53.

¹²⁴⁴ *Ouagadougou Political Agreement*, Ouagadougou/Burkina Faso, du 4 mars 2007. Doc. N.U. S/2007/144, du 13 mars 2007 [Accord de Ouagadougou].

¹²⁴⁵ Doc. N.U. S/2005/699, du 7 novembre 2005.

Paragraphe 2 : L'impact des résolutions du Conseil de sécurité sur l'étendue et la mise en œuvre des obligations économiques contenues dans les accords de paix

Depuis le milieu des années 90s, le Conseil de sécurité s'implique considérablement dans l'élaboration et la mise en œuvre des accords de paix. Aussi, le Conseil est-il fréquemment amené à endosser les engagements ainsi souscrits par les différents protagonistes. Une telle approbation a nécessairement des effets juridiques particuliers.

Nous nous proposons d'analyser ici, à la fois, l'étendue des obligations économiques endossées par le Conseil de sécurité, dans le cadre des accords portant résolution de conflit armé (A), et l'impact d'une telle intervention sur le régime juridique de telles obligations (B).

A. Un endossement variable des objectifs économiques contenus dans les différents accords de paix

L'intervention du Conseil de sécurité à l'égard des objectifs économiques compris dans les accords de paix n'est pas toujours de la même ampleur et n'est pas non plus liée aux engagements des parties aux accords. Ainsi, on peut dissocier les cas ayant fait l'objet d'une intervention exhaustive du Conseil de sécurité (1) de ceux où son intervention a été sommaire, quand bien même il a constaté auparavant que la situation économique, dans ces précédents, constituait une menace contre la paix (2). Certes, certaines résolutions analysées ci-dessous n'ont pas été adoptées en vertu du chapitre VII, cependant, parce qu'elles font référence aux résolutions antérieures du

Conseil de sécurité, adoptées à la lumière du chapitre VII, elles doivent par conséquent être interprétées à la lumière de ce chapitre¹²⁴⁶.

1) Une intervention exhaustive du Conseil de sécurité à l'égard d'objectifs économiques à l'origine souvent accessoires dans les accords de paix

L'intervention du Conseil de sécurité sur les questions économiques comprises dans des accords de paix fut exhaustive en Sierra Leone, au Liberia et en Côte d'Ivoire.

I. - L'endossement par le Conseil de sécurité des objectifs économiques compris dans l'Accord de paix portant résolution du conflit en Sierra Leone. Lors des négociations de l'Accord de Lomé, le Conseil de sécurité a déclaré appuyer les pourparlers de paix entre le Gouvernement de la Sierra Leone et les représentants non étatiques, appelant « [...] tous les intéressés à rester engagés dans le processus de négociation et à faire preuve de souplesse dans leur approche du processus [...] », et a souligné son soutien au Représentant spécial du Secrétaire général et à l'engagement de la communauté internationale à soutenir un règlement de paix durable¹²⁴⁷. Plus tard, le Conseil se félicitera de la signature de l'Accord de Lomé et des premières mesures prises pour sa mise en œuvre par le RUF, le Groupe de surveillance de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOMOG), de la CEDEAO et de la Mission des Nations unies (MUNISIL)¹²⁴⁸.

Comme l'Accord a été violé à maintes reprises et que la violence, principalement financée par l'exploitation illégale des ressources, s'est répandue, le Conseil de sécurité a adopté la Résolution 1306 (2002) et a mis en place un régime

¹²⁴⁶ Dans le même sens, C. Daase, « The Redistribution of Resources in Internationalized Intra-State Peace Processes by Comprehensive Peace Agreements and Security Council Resolutions », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 3, 2011, p. 47.

¹²⁴⁷ S/RES/1245, du 11 juin 1999, paras. 1-3.

¹²⁴⁸ S/RES/1270, du 22 octobre 1999, para. 1.

global et de grande envergure pour lutter contre l'exploitation illégale et le commerce des diamants, tout en soulignant la nécessité de rétablir l'autorité et la souveraineté de l'État sur les ressources naturelles du pays¹²⁴⁹. Dans ce contexte, le Conseil a décidé que tous les États devaient prendre les mesures nécessaires pour interdire l'importation directe ou indirecte de tous les diamants bruts de la Sierra Leone sur leur territoire, à l'exception des diamants certifiés par un système de certification efficace.

Ce système devait être établi par le Gouvernement de la Sierra Leone avec l'aide d'organisations internationales et de cadres de coopération, comme le Processus de Kimberley. Le Gouvernement a été prié d'informer le Comité des sanctions créées par la Résolution 1132 (1997)¹²⁵⁰ sur les détails réglementaires d'un tel régime d'origine. Le Comité des sanctions a également été invité à faire des rapports périodiques au Conseil sur les informations qui lui ont été soumises concernant les violations présumées des mesures et les personnes ou entités signalées comme étant concernées par ces violations, ainsi que concernant l'étendue de l'autorité du gouvernement sur les domaines de production de diamant ; permettant ainsi au Conseil de décider s'il faut lever ou prolonger les sanctions pour une nouvelle période, les modifier ou adopter d'autres mesures¹²⁵¹. Compte tenu du contexte régional, le Comité des sanctions a été invité à coopérer avec le comité créé conformément à la Résolution 985 (1995)¹²⁵² pour le Liberia¹²⁵³.

Cependant, ce processus, basé sur la coopération et le consentement des protagonistes, a échoué à rétablir une paix durable, comme l'a constaté le Conseil de sécurité dans sa résolution 1313 (2000)¹²⁵⁴. Dans ses résolutions ultérieures, le Conseil a ainsi reconnu l'importance d'étendre progressivement l'autorité de l'État dans tout le pays, notamment en garantissant l'exploitation légitime des ressources naturelles de la Sierra Leone au bénéfice de son peuple et en évitant que l'exploitation illégale des

¹²⁴⁹ S/RES/1306, du 5 juillet 2000.

¹²⁵⁰ S/RES/1132, du 8 octobre 1997.

¹²⁵¹ S/RES/1306, du 5 juillet 2000.

¹²⁵² S/RES/985, du 13 avril 1995.

¹²⁵³ S/RES/1306, du 5 juillet 2000.

¹²⁵⁴ S/RES/1313, du 4 août 2000.

ressources continue à alimenter le conflit. En outre, le Conseil de sécurité a envisagé de renforcer davantage la composante militaire de la MINUSIL pour atteindre l'objectif général d'aider le Gouvernement sierra-léonais à rétablir son autorité dans tout le pays, y compris les zones productrices de diamants¹²⁵⁵.

Il a également appelé toutes les parties à intensifier leurs efforts en vue de la mise en œuvre complète et pacifique de l'Accord d'Abuja et de la reprise du processus de paix, en tenant compte de la base de l'Accord d'Abuja et des résolutions pertinentes du Conseil. Il a exhorté les gouvernements et les dirigeants régionaux à continuer de coopérer pleinement avec la CEDEAO et les Nations unies pour promouvoir ces efforts, en particulier pour utiliser leur influence sur les dirigeants du RUF pour obtenir leur coopération en vue de l'exécution de l'Accord d'Abuja et des résolutions connexes du Conseil de sécurité ; cela afin de mettre en œuvre efficacement l'accord de paix¹²⁵⁶.

En somme, les résolutions du Conseil de sécurité ont mis en place des mécanismes spécifiques pour gérer et développer l'exploitation des ressources naturelles pendant tout le processus de paix¹²⁵⁷.

II. - L'endossement par le Conseil de sécurité des objectifs économiques compris dans l'Accord de paix portant résolution du conflit au Liberia. Pour faciliter la mise en œuvre de l'Accord d'Accra¹²⁵⁸, le Conseil de sécurité a créé la Mission des Nations unies au Liberia (MINUL)¹²⁵⁹. Il a, par la même occasion, réaffirmé son soutien à l'Accord d'Accra « [...] atteint par le Gouvernement libérien, les groupes rebelles, les partis politiques et les dirigeants de la société civile [...] », et a déclaré

¹²⁵⁵ S/RES/1346, 30 mars 2001.

¹²⁵⁶ S/RES/1346, du 30 mars 2001, para. 10.

¹²⁵⁷ S/RES/1385, du 19 décembre 2001 ; S/RES/1400, du 28 mars 2002 et S/RES/1446, du 4 décembre 2002.

¹²⁵⁸ Accord d'Accra, arts. III-IV.

¹²⁵⁹ S/RES/1509, du 19 septembre 2003.

que les parties à l'Accord étaient les principaux responsables de l'exécution de leurs obligations en vertu de l'Accord¹²⁶⁰.

Avec la résolution 1521 (2003), le Conseil de sécurité a continué à approuver l'Accord d'Accra¹²⁶¹ et a, dans le même temps, identifié l'exploitation illégale des ressources naturelles telles que les diamants et le bois, et le commerce illicite des ressources, comme étant les principales raisons de la poursuite des conflits en Afrique de l'Ouest, et en particulier au Liberia¹²⁶². Le Conseil a ainsi directement relié ses mesures de sanctions à l'exécution des obligations découlant de l'accord de paix¹²⁶³. Il a également exhorté toutes les parties à l'Accord d'Accra « [...] à mettre pleinement en œuvre leurs engagements et à s'acquitter de leurs responsabilités dans le Gouvernement national de transition du Liberia et à ne pas entraver le rétablissement de l'autorité du Gouvernement dans tout le pays, en particulier sur le plan des ressources naturelles »¹²⁶⁴.

Le Conseil de sécurité a continuellement souligné l'importance du contrôle de l'exploitation du diamant et du bois par le Gouvernement de transition et a encouragé le Liberia à se joindre au processus de Kimberley pour établir des mécanismes transparents de comptabilité et d'audit, de sorte que les recettes des ressources soient utilisées au profit du peuple libérien¹²⁶⁵. Dans la Résolution 1607 (2005), il a exprimé sa préoccupation quant à l'exploitation illégale continue des ressources, au manque de transparence dans l'octroi des droits miniers et aux progrès limités dans

¹²⁶⁰ *Ibid.*, paras 3-4.

¹²⁶¹ S/RES/1521, du 22 décembre 2003, Part B, para. 2 (a)-(c).

¹²⁶² *Ibid.*, préambule.

¹²⁶³ *Ibid.*, Part B, para. 5 : « Se déclare prêt à mettre fin aux mesures imposées aux alinéas a) et b) du paragraphe 2 et à l'alinéa a) du paragraphe 4 ci-dessus lorsqu'il aura constaté que le cessez-le-feu au Libéria est pleinement respecté et maintenu, que le désarmement, la démobilisation, la réinsertion, le rapatriement et la restructuration du secteur de la sécurité ont été menés à bien, que les dispositions de l'Accord général de paix sont appliquées intégralement et que des progrès notables ont été réalisés en ce qui concerne le rétablissement et le maintien de la stabilité au Libéria et dans la sous région ».

¹²⁶⁴ *Ibid.*, para. 14.

¹²⁶⁵ *Ibid.*, paras 7-13.

l'établissement d'une gestion financière transparente. Le Conseil a également souligné «[...] la nécessité pour la communauté internationale d'aider le Gouvernement national de transition à accroître sa capacité à établir son autorité dans tout le Liberia, en particulier pour établir son contrôle sur les zones productrices de diamants et de bois et les frontières du Liberia »¹²⁶⁶. Il a aussi approuvé la mise en place d'un Plan d'action pour la gouvernance économique au Liberia «[...] pour assurer la mise en œuvre rapide de l'Accord de paix global et pour accélérer la levée des mesures imposées par la Résolution 1521 (2003) [...] ». Le Conseil de sécurité a également invité le Gouvernement transitoire à envisager la possibilité de commissionner des conseillers externes indépendants sur la gestion des ressources en diamants et en bois du Liberia, afin d'accroître la confiance des investisseurs et d'attirer un soutien supplémentaire des donateurs, et a décidé de rétablir un Groupe d'experts¹²⁶⁷.

Une fois créé, la tâche du Groupe d'experts, fondé sur la Résolution 1579 (2004)¹²⁶⁸, était d'évaluer le respect des sanctions imposées sur les armes, les diamants, le bois, ainsi que sur les interdictions de voyage pour les personnes qui ont été considérées comme une menace pour la paix dans la région, et d'identifier les sources de financement du conflit, à partir de l'exploitation illégale des ressources naturelles et du commerce illicite des armes. En outre, le Groupe d'experts a été invité à examiner les mesures prises par le Gouvernement transitoire pour établir un régime efficace de certification d'origine pour le commerce des diamants, en vue d'adhérer au processus de Kimberley au niveau du droit interne, à instaurer un contrôle effectif sur la production de bois et à veiller à ce que les recettes publiques ne soient pas utilisées pour alimenter le conflit, mais exploitées à des fins légitimes¹²⁶⁹.

Le régime de sanctions sur l'importation de diamants bruts en provenance du Liberia a été levé avec la Résolution 1753 (2007)¹²⁷⁰ ; tandis que le régime de sanctions

¹²⁶⁶ S/RES/1607, du 21 juin 2005.

¹²⁶⁷ *Ibidem*.

¹²⁶⁸ S/RES/1579, du 21 décembre 2004.

¹²⁶⁹ S/RES/1607, du 21 juin 2005.

¹²⁷⁰ S/RES/1753 (2007), du 27 avril 2007.

sur le bois, qui comprenait auparavant des interdictions concernant l'importation de toutes les grumes rondes et produits dérivés du Liberia, a été levé avec l'adoption de la Résolution 1689, à la lumière de l'engagement du Liberia en matière de gestion transparente des ressources forestières du pays¹²⁷¹.

Par ailleurs, le Groupe d'experts a, par la suite, également été habilité à examiner la mise en œuvre du Programme d'assistance à la gestion économique et à la bonne gouvernance au Liberia (GEMAP). Le GEMAP, comme l'Accord d'Accra, négocié sous les auspices de la CEDEAO, mais conclu entre le Liberia et le Groupe de contact international¹²⁷², avait également été endossé par le Conseil de sécurité dans sa Résolution 1626 (2005)¹²⁷³. Ce dernier a d'ailleurs demandé au Secrétaire général d'inclure des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du GEMAP dans ses rapports réguliers sur la MINUL¹²⁷⁴ et a, par la suite, exprimé sa satisfaction quant aux progrès du Liberia dans l'établissement de mécanismes financiers et d'exploitation transparents. À la suite de quoi, il a levé, étape par étape, ses sanctions économiques sur le Liberia¹²⁷⁵.

Cependant, il n'est pas impossible que le Conseil de sécurité s'intéresse à nouveau intensément à la situation économique au Liberia. En effet, dans une résolution récente, adoptée en vertu du chapitre VII, le Conseil a noté « avec préoccupation qu'il pourrait y avoir un conflit au sujet des ressources naturelles du Liberia et des différends relatifs à la propriété foncière, et not [é] également que des

¹²⁷¹ S/RES/1689, du 20 juin 2006.

¹²⁷² *Governance and Economic Management Assistance Program*, Monrovia/Libéria, du 9 septembre 2005. Disponible à l'adresse suivante: <http://siteresources.worldbank.org/LIBERIAEXTN/Resources/GEMAP.pdf> [GEMAP]. Le Groupe de contact international était composé de représentants de l'ONU, de la CEDEAO, de l'UA, de la Banque mondiale, des États-Unis, du Ghana, du Nigéria, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Suède. Le GEMAP a finalement été signé par le ministre de la planification et des affaires économiques du Gouvernement transitoire, le ministre de la Justice et par deux coprésidents du Groupe de contact.

¹²⁷³ S/RES/1626 (2005), du 19 septembre 2005, préambule.

¹²⁷⁴ *Ibid.*, para. 4.

¹²⁷⁵ S/RES/1689, du 20 juin 2006; et aussi indirectement S/RES/1731, du 29 septembre 2006.

problèmes de corruption continuent de menacer la stabilité et l'efficacité des institutions publiques»¹²⁷⁶. Il s'est également dit « conscient que la stratégie de développement du Liberia doit tenir pleinement compte des grandes priorités en matière de consolidation de la paix, notamment la revitalisation du développement socio-économique, et [a souligné] la nécessité de conjuguer de manière cohérente maintien de la paix, consolidation de la paix et développement, afin d'assurer une intervention efficace au sortir d'un conflit»¹²⁷⁷. Si ces exigences ne sont pas respectées, le Conseil pourrait à l'avenir prendre à nouveau des sanctions à l'égard du Liberia.

III. - L'endossement par le Conseil de sécurité des objectifs économiques compris dans l'Accord de paix portant résolution du conflit en Côte d'Ivoire. Le Conseil de sécurité a approuvé l'Accord de Ouagadougou, après sa conclusion, et a commencé à se préoccuper de sa mise en œuvre¹²⁷⁸. Bien que l'Accord ne fasse pas explicitement référence aux questions économiques comme sources ou facteurs de prolongement du conflit ivoirien, le Conseil a tout de même directement relié le processus de paix et la mise en œuvre de cet accord à l'exploitation licite des ressources naturelles¹²⁷⁹. Sur cette base, le Conseil de sécurité a adopté un régime de sanctions frappant l'exploitation des diamants en provenance de Côte d'Ivoire.

En effet, dans sa résolution 1643 (2005), il dit avoir pris « note du communiqué final de la réunion plénière du Processus de Kimberley, qui s'est tenue à Moscou du 15 au 17 novembre 2005, et de la résolution que les participants au Processus de Kimberley ont adoptée à cette réunion afin d'arrêter des mesures concrètes visant à prévenir l'introduction de diamants en provenance de Côte d'Ivoire dans le commerce légitime de diamants, et qu'il est conscient que le lien entre l'exploitation illégale des ressources naturelles, comme les diamants, le commerce illicite de ces ressources, la prolifération et le trafic d'armes et le recrutement et l'utilisation de mercenaires est

¹²⁷⁶ Doc. N.U. S/RES/2333, du 23 décembre 2016, préambule, para. 10.

¹²⁷⁷ *Ibid.*, para. 14.

¹²⁷⁸ S/RES/1765, du 16 juillet 2007 et S/RES/1893, du 29 octobre 2009.

¹²⁷⁹ S/RES/1572, du 15 novembre 2004 et S/RES/1643, du 15 décembre 2005.

l'un des facteurs qui contribuent à attiser et exacerber les conflits en Afrique de l'Ouest »¹²⁸⁰ ; et entre autres, sur cette base, agissant en vertu du chapitre VII, il décide « que tous les États doivent prendre les mesures nécessaires pour interdire l'importation sur leur territoire de tous les diamants bruts en provenance de Côte d'Ivoire, se félicite des mesures adoptées à cette fin par les participants au système de certification du Processus de Kimberley, et prie les États de la région qui ne participent pas au Processus de Kimberley d'intensifier leurs efforts en vue d'y adhérer et de renforcer ainsi l'efficacité de la surveillance des importations de diamants en provenance de Côte d'Ivoire »¹²⁸¹. En outre, il prie le Secrétaire général¹²⁸², le Gouvernement français¹²⁸³, ainsi que le Processus de Kimberley¹²⁸⁴, de lui communiquer des informations, s'il y a lieu, par l'intermédiaire du Comité et, si possible, examinées par le Groupe d'experts, concernant l'exportation illicite de diamants.

Un embargo sur les armes et les matériels militaires avait précédemment été décidé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1572 (2004)¹²⁸⁵. Celle-ci imposait aussi des sanctions à l'encontre des personnes qui « font peser une menace sur le processus de paix et de réconciliation nationale en Côte d'Ivoire », qui « seraient reconnues responsables de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire en Côte d'Ivoire », ou qui « incitent publiquement à la haine et à la violence » ou qui, encore, violent l'embargo sur les armes¹²⁸⁶.

En se référant continuellement à ces mesures, le Conseil a ensuite renforcé le mandat de l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) qui devait désormais couvrir également le processus de reconstruction économique dans le

¹²⁸⁰ S/RES/1643, du 15 décembre 2005, préambule, para. 9.

¹²⁸¹ *Ibid.*, para. 6.

¹²⁸² *Ibid.*, para. 11.

¹²⁸³ *Ibid.*, para. 12.

¹²⁸⁴ *Ibid.*, para. 13.

¹²⁸⁵ S/RES/1572, du 15 novembre 2004.

¹²⁸⁶ *Ibid.*, préambule.

pays¹²⁸⁷. Avec les résolutions 1795 (2008) et 1826 (2008), le Conseil de sécurité, agissant toujours en vertu du Chapitre VII, a approuvé les accords complémentaires conclus par les différents protagonistes pour appuyer la mise en œuvre de l'Accord de Ouagadougou, et a souligné la nécessité pour toutes les parties signataires de redoubler d'efforts dans leur mise en œuvre¹²⁸⁸.

En 2010, à la lumière des élections présidentielles, le Conseil de sécurité a décidé de renouveler, avec la résolution 1946 (2010), les sanctions en matière d'armes, de finances et de voyage imposées par la résolution 1572 (2004), ainsi que les mesures empêchant l'importation de tous les diamants bruts de Côte d'Ivoire imposées par la résolution 1643¹²⁸⁹.

De la même manière, en 2011, après que l'ancien Président, Laurent Gbagbo a été contraint de quitter le pouvoir, le Conseil de sécurité a reconduit l'ensemble des mesures de sanctions adoptées dans ses résolutions 1572 (2004) et 1643 (2005)¹²⁹⁰. Cependant, force est d'admettre que les motivations derrière ces mesures ne portent pas explicitement sur les questions économiques. En effet, aux termes de la résolution 1980 (2011), le Conseil de sécurité avait décidé d'examiner les mesures reconduites « à la lumière des progrès accomplis dans la stabilisation de la situation sur l'ensemble du territoire, la tenue d'élections législatives et la mise en œuvre des principales étapes du processus de paix » ; la levée ou le maintien, en partie ou en totalité, des sanctions ainsi renouvelées devait se faire « en fonction des progrès qui auront été accomplis dans le processus de paix, ainsi que des faits nouveaux concernant les violations des droits de l'homme et les élections législatives »¹²⁹¹.

¹²⁸⁷ S/RES/1765, du 17 juillet 2007.

¹²⁸⁸ S/RES/1795, du 15 janvier 2008, paras. 1-5 et S/RES/1826, du 29 juillet 2008, paras. 3-5.

¹²⁸⁹ S/RES/1946, du 15 octobre 2010. Le Conseil a également utilisé le Processus de Kimberley, le Comité des sanctions et le Groupe d'experts, lorsque cela était possible, pour obtenir des informations concernant la production et l'exportation illicite de diamants en provenance de Côte d'Ivoire. *Ibidem*.

¹²⁹⁰ S/RES/1980 (2011), du 28 avril 2011.

¹²⁹¹ *Ibid.*, préambule.

Les questions économiques vont réapparaître, en revanche, lorsque le Conseil de sécurité va décider de lever une partie de ses sanctions. En effet, dans sa résolution 2153 (2014), le Conseil, après avoir salué « les efforts que le Président et le Gouvernement ivoiriens continuent de déployer pour [...] accélérer le relèvement économique du pays et renforcer la coopération internationale et régionale [...] »¹²⁹², et noté que « dans son communiqué final du 22 novembre 2013, le Processus de Kimberley a reconnu que la Côte d'Ivoire avait satisfait aux exigences minimales de son système de certification, l'encourageant à appliquer intégralement le plan d'action qu'elle a établi pour mettre en valeur son secteur du diamant conformément aux normes du Processus de Kimberley, notamment en participant à l'initiative de ce dernier concernant le bassin du fleuve Mano, et se félicitant que la Côte d'Ivoire ait invité le Processus à effectuer une mission d'inspection six mois après la reprise des exportations licites de diamants bruts »¹²⁹³, décide « de mettre fin [...] aux mesures interdisant l'importation par tout État de tous diamants bruts provenant de la Côte d'Ivoire imposées au paragraphe 6 de la résolution 1643 (2005), compte tenu des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Système de certification du Processus de Kimberley et dans la gouvernance de ce secteur »¹²⁹⁴.

Cependant, le Conseil de sécurité ne se dessaisit pas totalement de la question. En effet, dans le paragraphe suivant il « [demande] à la Côte d'Ivoire de le tenir informé, par l'intermédiaire du Comité, de l'état d'avancement de l'exécution de son Plan d'action relatif aux diamants, y compris en ce qui concerne la répression de la contrebande, la mise en place du régime douanier et la déclaration des recettes financières tirées des diamants, [et l'encourage] à accueillir [...] une mission d'évaluation du Processus de Kimberley [...] »¹²⁹⁵. Sur cette base, il invite cette dernière « à lui transmettre, selon qu'il conviendrait, par l'intermédiaire du Comité et aux fins d'examen par le Groupe d'experts, si possible, toutes informations relatives

¹²⁹² S/RES/2153 (2014), du 29 avril 2014, préambule, para. 4.

¹²⁹³ *Ibid.*, préambule, para. 14.

¹²⁹⁴ *Ibid.*, dispositif, para. 13.

¹²⁹⁵ *Ibid.*, para. 14.

au respect par la Côte d'Ivoire de ses obligations découlant du Système de certification [...] »¹²⁹⁶.

Cependant, le Conseil de sécurité n'a plus, depuis cette date, adopté d'autres mesures de sanctions à l'égard des ressources naturelles, même si dans une résolution de 2015, notant que « le Processus de Kimberley a reconnu que la Côte d'Ivoire avait satisfait aux exigences minimales de son système de certification [...] »¹²⁹⁷, et accueillant « avec satisfaction les mesures prises par le Gouvernement de la Côte d'Ivoire pour commencer à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport de la mission d'examen du Processus de Kimberley en octobre 2013 », le Conseil se déclare tout de même « préoccupé par le fait que la contrebande de diamants bruts en provenance de la Côte d'Ivoire continue, et exhorte [la Côte d'Ivoire] à continuer de s'employer à mettre en œuvre rapidement et intégralement l'ensemble de ces recommandations afin d'appuyer la mise en place d'une chaîne d'approvisionnement légitime, en vue de l'exportation de diamants bruts »¹²⁹⁸. Il n'est donc pas impossible que le Conseil adopte encore des sanctions à cette fin.

Cela dit, à l'heure actuelle, la Côte d'Ivoire n'est plus frappée par un quelconque régime de sanctions. En effet, les progrès d'ensemble réalisés en Côte d'Ivoire sur la voie d'une paix et d'une stabilité durables et le bon déroulement de l'élection présidentielle du 25 octobre 2015 sont salués par le Conseil¹²⁹⁹ qui, sur cette base, a décidé de lever, « avec effet immédiat », les mesures concernant les armes et le matériel connexe, ainsi que les mesures concernant les voyages et les mesures financières, et de dissoudre le Comité des sanctions créé en 2004¹³⁰⁰.

Cependant, l'intervention du Conseil de sécurité dans le domaine économique, en soutien aux accords de paix, n'est pas toujours aussi exhaustive.

¹²⁹⁶ *ibid.*, para. 15.

¹²⁹⁷ S/RES/2219 (2015), du 28 avril 2015, préambule, para. 16.

¹²⁹⁸ *ibid.*, dispositif, para. 14.

¹²⁹⁹ S/RES/2283 (2016), du 28 avril 2016, préambule.

¹³⁰⁰ *ibid.*, dispositif, para. 1.

2) Intervention limitée du Conseil de sécurité vis-à-vis d'objectifs économiques majeurs d'autres accords de paix

L'action du Conseil de sécurité en soutien aux engagements économiques contenus dans les accords portant résolution des conflits en République démocratique du Congo (RDC) et au Soudan fut très limitée.

I. - L'intervention limitée du Conseil de sécurité en soutien aux engagements économiques contenus dans les Accords de paix portant résolution du conflit en République démocratique du Congo (RDC). Du fait de l'absence de référence aux questions économiques dans les accords de paix en RDC, une absence certainement due aux vellétés des parties aux accords de paix, l'action du Conseil de sécurité en soutien à ces accords est restée assez faible. En effet, le mandat de la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC), considérée comme l'une des plus importantes opérations des Nations unies¹³⁰¹, ne comprenait aucune activité de reconstruction économique. La résolution 1291 (2000) prévoyait que l'ONU serait engagée dans la surveillance et l'assistance à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu et fournirait assistance humanitaire et surveillance concernant le respect des droits de l'homme¹³⁰². Les résolutions ultérieures élargissant le mandat des missions ont ajouté des tâches qui, en substance, ont trait à la situation sécuritaire sur le territoire ou à l'assistance électorale¹³⁰³.

Une évolution sensible du rôle du Conseil de sécurité dans ce conflit est cependant observable dès 2007. En effet, dans sa Résolution 1756 (2007), le Conseil « [...] conscient que le lien entre l'exploitation illégale des ressources naturelles, le

¹³⁰¹ D. McNamara: « Peace Operations and Civilian Protection », in N. Azimi et Ch. Lilin (eds), *United Nations as Peacekeeper and Nation-Builder: Continuity and Change – What Lies Ahead?* Nijhoff, 2006, p. 198.

¹³⁰² S/RES/1291, du 24 février 2000 ; para. 7.

¹³⁰³ S/RES/1565, du 1^{er} octobre (2008) ; S/RES/1856, du 22 décembre 2008.

commerce illicite des ressources, et la prolifération et les trafics d'armes, est l'un des facteurs qui alimentent et exacerbent les conflits dans la région de l'Afrique des Grands Lacs, en particulier en République démocratique du Congo [...]»¹³⁰⁴, et agissant en vertu du chapitre VII, «[e] ngage le Gouvernement de la République démocratique du Congo à intensifier ses efforts, avec le soutien de la communauté internationale, y compris les organisations internationales spécialisées, en vue d'instaurer de manière effective l'autorité de l'État sur l'ensemble de son territoire, d'établir son contrôle sur l'exploitation et l'exportation des ressources naturelles et de rendre plus transparente la gestion des revenus de l'exploitation de ces ressources naturelles »¹³⁰⁵. De même, le Conseil «[engage] tous les États, en particulier ceux de la région, y compris la République démocratique du Congo elle-même, à prendre les mesures appropriées pour mettre fin au commerce illicite des ressources naturelles, y compris si nécessaire par des moyens judiciaires, et, le cas échéant, à en rendre compte au Conseil, et exhorte les institutions financières internationales à aider le Gouvernement de la République démocratique du Congo dans l'établissement d'un contrôle effectif et transparent de l'exploitation des ressources naturelles »¹³⁰⁶. Mais aucune mesure de sanction ne sera adoptée sur cette base.

Par ailleurs, contrairement à la MONUC, la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) comprenait également un mandat, quoique limité, en matière économique. En effet, dans sa Résolution 1925 (2010), le Conseil «[soulignant] que la connexion entre l'exploitation et le commerce illicites des ressources naturelles et la prolifération et le trafic des armes est l'un des principaux facteurs qui alimentent et exacerbent les conflits dans la région des Grands Lacs, [et] priant instamment tous les États, en particulier ceux de la région, d'appliquer intégralement les mesures édictées dans sa résolution 1896 (2009), [de même] se disant de nouveau résolu à suivre attentivement la manière dont ces mesures sont appliquées et respectées et priant aussi

¹³⁰⁴ S/RES/1756 (2007), 15 mai 2007, préambule, para. 14.

¹³⁰⁵ *Ibid.*, dispositif, para. 7.

¹³⁰⁶ *Ibid.*, para. 15.

tous les États de lancer une action judiciaire, lorsqu'il y a lieu, conformément auxdites mesures, contre les dirigeants des Forces démocratiques de libération du Rwanda qui se trouvent sur leur territoire »¹³⁰⁷, décide de confier à la MONUSCO le mandat, « [compte] tenu de la nécessité pressante de lutter contre l'exploitation et le commerce illicites des ressources naturelles en République démocratique du Congo [d'appuyer] l'action que mène le Gouvernement et [de] renforcer ses capacités, de concert avec les partenaires internationaux et les pays voisins, pour empêcher qu'un appui ne soit apporté aux groupes armés, en particulier grâce au produit d'activités économiques illicites et du commerce illicite des ressources naturelles, et de renforcer et d'évaluer avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo le projet expérimental de création, dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu, de cinq comptoirs regroupant tous les services d'État concernés en vue d'améliorer la traçabilité des minerais »¹³⁰⁸.

I. - L'intervention limitée du Conseil de sécurité en soutien aux engagements économiques contenus dans les Accords de paix portant résolution du conflit au Soudan. Après la signature de l'Accord de paix global au Soudan, son volet sur le partage des ressources économiques a, dans sa mise en œuvre, fait face à de nombreux problèmes. Ceux-ci ont été associés au manque de transparence dans l'exploitation du pétrole, au manque de confiance entre les autorités du nord et du sud du Soudan, en l'absence de réunions complètes de la Commission nationale du pétrole, et aux préoccupations humaines et environnementales liées à l'application de l'Accord¹³⁰⁹. En outre, le manque de progrès concernant la délimitation des frontières nord-sud avait également empêché l'établissement de paramètres clairs pour calculer la richesse du pétrole dans les zones frontalières¹³¹⁰.

¹³⁰⁷ S/RES/1925 (2010), du 28 mai 2010, préambule, para. 9.

¹³⁰⁸ *Ibid.*, dispositif, para. 12 (r).

¹³⁰⁹ A. Wennmann, « Wealth Sharing Beyond 2011: Economic Issues in Sudan's North South Peace Process », *op. cit.*, p. 20.

¹³¹⁰ Avec l'Accord la feuille de route d'Abyei du 8 juin 2008, la délimitation a été déléguée à un arbitrage par la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. Sur cet arbitrage, A. Beaudouin, « La sentence arbitrale Abyei du 22 juillet 2009 (Gouvernement du Soudan, Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan) », *Annuaire français de droit international*, vol. 55, 2009, pp. 299-330.

Face à tous ces problèmes, l'intervention du Conseil de sécurité a plutôt été timide. Pourtant, dès 2004, le Conseil de sécurité va réaffirmer « son appui à l'Accord de Naivasha [et envisager] avec intérêt l'application effective de cet accord [...] »¹³¹¹. Ainsi, se dira-t-il prêt à « prendre des mesures supplémentaires, telles que celles prévues à l'Article 41 de la Charte des Nations unies, à l'encontre notamment du secteur pétrolier, du Gouvernement soudanais ou de certains de ses membres, au cas où le Gouvernement soudanais n'appliquerait pas pleinement les dispositions de la résolution 1556 (2004) [...] »¹³¹² précédente. Cependant, aucune mesure concrète ne viendra soutenir ces engagements.

Le Conseil s'intéressera à nouveau aux questions économiques en 2012, à la suite de la sécession du Soudan du Sud¹³¹³. En effet, dans sa Résolution 2046 (2012), le Conseil se dira « [fermement] attaché à l'idée de voir le Soudan et le Soudan du Sud devenir deux États économiquement prospères vivant côte à côte dans la paix, la sécurité et la stabilité, et soulignant l'importance de créer un climat de confiance mutuelle et un environnement propice à la stabilité de long terme et au développement économique »¹³¹⁴. Par conséquent, il condamne fermement « [...] les dommages causés aux infrastructures économiques, en particulier aux installations pétrolières [...] »¹³¹⁵ ; et, « [demandant] qu'un effort soit fait en toute impartialité pour évaluer les pertes et les dommages économiques [...] à Heglig et aux alentours »¹³¹⁶, « [décide] que le Soudan et le Soudan du Sud doivent reprendre les négociations sans condition [...] afin de parvenir à un accord sur [...] les arrangements concernant le pétrole et les paiements y relatifs »¹³¹⁷. Mais, là aussi, ces exhortations n'ont pas été suivies de

¹³¹¹ S/RES/1556 (2004), 30 juillet 2004, préambule, para. 11.

¹³¹² S/RES/1564 (2004), 18 septembre 2004, préambule, para. 14.

¹³¹³ En effet, à la suite du référendum d'autodétermination organisé du 9 au 15 janvier 2011, le Soudan du Sud a fait sécession de la République du Soudan le 9 juillet 2011. Cependant, dès 2013, le Soudan du Sud va sombrer dans une guerre civile particulièrement sanglante entre partisans du Président Salva Kiir et ceux du vice-Président Riek Machar.

¹³¹⁴ S/RES/2046 (2012), du 2 mai 2012, préambule, para. 5.

¹³¹⁵ *Ibid.*, para. 11.

¹³¹⁶ *Ibid.*, para. 12.

¹³¹⁷ *Ibid.*, dispositif, para. 2 (i).

mesures coercitives. La dernière résolution adoptée par le Conseil sur ce sujet, à ce jour, déclare le Conseil de sécurité simplement « [...] préoccupé par les menaces visant des installations pétrolières et des sociétés pétrolières [...] »¹³¹⁸ et « Condamne les attaques dirigées contre [ces] installations [...] et prie instamment toutes les parties d'assurer la sécurité de l'infrastructure économique »¹³¹⁹.

En revanche, l'action du Conseil de sécurité, en matière économique, ira au-delà des engagements souscrits par les parties aux accords de paix, notamment en ce qui concerne le Sud Soudan. En effet, dès 2012, le Conseil de sécurité « [prenant] note de la loi sur la gestion financière ainsi que du programme législatif de lutte contre la corruption du Président Salva Kiir, et soulignant la nécessité pour le Gouvernement sud-soudanais de prendre d'autres mesures de lutte contre la corruption »¹³²⁰ note « avec vive préoccupation les conséquences potentielles du budget d'austérité sur cette entreprise, tout en prenant note des mesures prises par le Gouvernement sud-soudanais pour équilibrer les recettes et les dépenses, et soulignant le rôle important que les recettes pétrolières pourraient jouer dans l'économie du Soudan du Sud »¹³²¹.

Cependant, aucune décision ne sera prise à cet égard dans le dispositif de cette résolution. Tout comme dans sa Résolution 2109 (2013) où, « [prenant] note de la loi sur la gestion des finances publiques et la responsabilité financière, de la loi sur le pétrole et de la loi sur le système bancaire, ainsi que du programme de lutte contre la corruption du Président Salva Kiir, et soulignant la nécessité pour le Gouvernement sud-soudanais de prendre d'autres mesures afin de lutter contre la corruption »¹³²², le Conseil note « avec une vive préoccupation les conséquences effectives du budget d'austérité sur cette entreprise, tout en notant des mesures prises par le Gouvernement sud-soudanais pour équilibrer les recettes et les dépenses, et soulignant le rôle

¹³¹⁸ S/RES/2327 (2016), du 16 décembre 2016, préambule, para. 24.

¹³¹⁹ *Ibid.*, dispositif, para. 30.

¹³²⁰ S/RES/2057 (2012), du 5 juillet 2012, préambule, para. 4.

¹³²¹ *Ibid.*, para. 15.

¹³²² S/RES/2109 (2013), du 11 juillet 2013, préambule, para. 4.

important que les recettes pétrolières pourraient jouer dans l'économie du Soudan du Sud »¹³²³.

Certes, un régime de sanctions sera adopté dans le conflit au Soudan, mais celles-ci ne seront à aucun moment reliées aux préoccupations économiques, notamment celles souscrites dans les différents accords de paix¹³²⁴.

B. L'apport du Conseil de sécurité au régime juridique des objectifs économiques contenus dans les différents accords de paix

Les accords de paix sont supposés créer un processus de paix durable et déclencher le respect de ce processus par les différentes parties au conflit¹³²⁵. Rédigés sous une forte implication de la communauté internationale, notamment les Nations unies, les accords analysés ici avaient, entre autres, pour but de résoudre les problèmes économiques sur ces territoires.

Dès l'instant où ces accords affectent l'ordre juridique national et créent des droits et des obligations au niveau interne et international, il est intéressant de voir l'apport du Conseil de sécurité en la matière, eu égard aux caractéristiques propres du chapitre VII de la Charte des Nations unies (1). Celui-ci ne peut être apprécié qu'à l'aune de la nature juridique desdits accords (2).

¹³²³ *Ibid.*, para. 15.

¹³²⁴ S/RES/1591 (2005), du 7 avril 2005; S/RES/1945 (2010), du 14 octobre 2010; S/RES/2206 (2015), du 3 mars 2015; S/RES/2035 (2012), du 17 février 2012 ; S/RES/2290 (2016), du 31 mai 2016; S/RES/2340 (2017), du 8 février 2017.

¹³²⁵ A. Wennmann, « Economic Provisions in Peace Agreements and Sustainable Peacebuilding », *op. cit.*, p. 10.

1) Nature juridique des accords de paix concluant un conflit intra-étatique

On ne peut pas les qualifier de traités du point de vue du droit international, dès l'instant qu'uniquement une Partie aux accords, l'autorité représentant l'État dans lequel se déroule le conflit est reconnue comme sujet de droit international¹³²⁶. Certes, l'article 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹³²⁷ affirme qu'il peut y avoir des accords internationaux en dehors de son champ d'application. En fait, une définition large, telle que celle contenue dans l'article 1^{er} du Projet d'articles de 1962, pourrait permettre d'inclure de tels accords dans cette catégorie, puisqu'il prévoit la conclusion des traités non seulement par les États, mais aussi par d'autres sujets de droit international¹³²⁸. L'article 3 dudit Projet, quant à lui, reconnaissait expressément cette capacité à certaines communautés insurgées¹³²⁹. Cela dit, ces articles ont été supprimés et le texte final de la Convention de Vienne ne reconnaît pas qu'un acteur autre que les États puisse conclure des traités sous son champ d'application¹³³⁰. Toutefois, l'article 3 de cette Convention admet la possibilité qu'il y ait d'autres accords internationaux conclus à l'extérieur de son champ d'application¹³³¹. Cependant, même prise dans cette faille de l'article 3 de la Convention de Vienne, une entité non-étatique ne peut conclure un traité que si elle possède une certaine

¹³²⁶ Il est même douteux de savoir s'ils peuvent être qualifiés de traités du point de vue du droit interne des États, dans la mesure où les Parties non-étatiques ne sont pas établies comme des entités juridiquement reconnues par le droit national. Sur ce point, R. Grote, « The United Nations and the Establishment of a New Model of Governance for Central America: The Case of Guatemala », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 2, 1998, pp. 256-257.

¹³²⁷ Convention de Vienne sur le droit des traités, Vienne, 1969. Disponible à l'adresse suivante : <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-french.pdf>.

¹³²⁸ Il prévoyait en effet que le terme « traité » comprend des accords internationaux entre deux ou plusieurs États, ou d'autres sujets de droit international tels que les organisations internationales et les insurgés. Voir, Commission du droit international: Annuaire de la Commission du droit international, vol. 2, 1962, Nations unies, New York, 1964, p. 162, art. 1, Commentaire 8. Disponible à l'adresse suivante : http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1962_v1.pdf.

¹³²⁹ *Ibid.*, p. 164.

¹³³⁰ Convention de Vienne sur le droit des traités, *op. cit.*, art. 1.

¹³³¹ *Ibid.*, art. 3.

personnalité juridique internationale, ainsi que la capacité de conclure des traités. Or, les États parties ainsi que l'ONU et d'autres organisations internationales sont généralement réticents à concéder, expressément, ces aptitudes juridiques aux entités non-étatiques¹³³².

En revanche, bien que les accords de paix ne puissent être qualifiés de traités internationaux, ils ont bien un caractère international. En effet, ils renvoient au droit international et aux standards internationaux, et sont créés à travers des processus de médiation internationalisés. En outre, on ne peut pas davantage les tenir pour de simples *gentlemen's agreements*, de portée purement politique et non contraignante¹³³³. Certains auteurs les ont, par conséquent, qualifiés de 'nontreaty pacta sunt servanda' ¹³³⁴, dès l'instant où 'the contracting parties are bound by the agreement, on the one hand because they concluded it, and on the other because the agreement also contains clauses the non-respect of which violates rules of international law on the maintenance of international peace and security of pivotal importance for the United Nations' ¹³³⁵; ce qui reviendrait, selon madame la professeure Sandra Szurek, à leur appliquer la théorie de l'*estoppel*, pour justifier leur caractère obligatoire¹³³⁶.

¹³³² C. Daase, « The Redistribution of Resources in Internationalized Intra-State Peace Processes by Comprehensive Peace Agreements and Security Council Resolutions », *op. cit.*, p. 60.

¹³³³ S. Szurek, « Sierra Leone : «un Etat en attente de « paix durable » - la communauté internationale dans l'engrenage de la paix en Afrique de l'Ouest », *Annuaire français de droit international*, vol. 46, n°1, 2000, p. 185.

¹³³⁴ E. Roucouas, « Peace agreements as instruments for the resolution of intrastate conflicts », in *Conflict Resolution: New Approaches and Methods, Peace and Conflict Issues*, UNESCO Publishing, 2000, p. 119.

¹³³⁵ *Ibidem*.

¹³³⁶ En effet, selon l'auteur, outre leur caractère obligatoire pour les parties du fait de leur signature, ils emportent pour les membres de la communauté internationale intéressés à l'exécution desdits accords, un engagement matériel, technique, financier d'un poids tel qu'il paraît toujours choquant qu'il puisse être réduit à néant par la mauvaise volonté de l'une ou des deux parties. S. Szurek, « Sierra Leone : «un Etat en attente de « paix durable » - la communauté internationale dans l'engrenage de la paix en Afrique de l'Ouest », *op. cit.*, p. 186.

Cependant, une telle approche reste tout de même problématique lorsqu'on sait que les Parties non-étatiques n'ont pas la capacité reconnue de créer des règles internationales. En effet, le rôle de créateur de droit sur la scène internationale est exclusivement réservé aux États ou à ceux que les États reconnaissent détenir la même capacité, de sorte que les entités non-étatiques n'en sont que de simples bénéficiaires. Un tel point de vue a été avancé par la Cour constitutionnelle de Colombie en ce qui concerne les Accords spéciaux prévus à l'article 3, communs aux Conventions de Genève. La Cour a, en effet, affirmé que ces derniers 'are not, strictly speaking, treaties, as they are not established between entities subject to public international law but between the parties to an internal conflict, which are subject to international humanitarian law »¹³³⁷. La même opinion a été confirmée par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, qui a conclu que l'Accord de Lomé entre le Gouvernement de la Sierra Leone et le RUF n'était pas un accord international, précisément parce que les Parties étaient une entité étatique et une entité non-étatique¹³³⁸.

S'il est vrai que les parties au conflit se rencontrent et signent des accords en tant qu'égaux, ce qui ressemble davantage à la situation concernant un accord de paix entre deux États parties¹³³⁹; et qu'en vertu du principe de l'égalité des belligérants qui, en vue d'accroître l'efficacité du droit international humanitaire, implique que toutes les parties au conflit ont les mêmes droits et obligations indépendamment de leur

¹³³⁷ Cour constitutionnelle de Colombie, *Constitutional Conformity of Protocol II, Case No. C-225/95*, du 18 mai 1995. Disponible en espagnol à l'adresse suivante: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm (traduction non officielle, reproduite en partie dans M. Sassòli, A. Bouvier et A. Quintin, « How Does Law Protect in War? », vol. 3, C.I.C.R., Genève, 2011, p. 2245 (disponible à l'adresse suivante : www.icrc.org/casebook/doc/case-study/genevasomalia-mines-case-study.htm).

¹³³⁸ Tribunal spécial pour la Sierra Leone, *The Prosecutor v. Morris Kallon and Brima Bazzy Kamara, Case No. SCSL-04-15-PT-060, Decision on Challenge to Jurisdiction: Lomé Accord Amnesty*, du 13 mars 2004, paras. 45-47. Disponible à l'adresse suivante: <https://www.sierralii.org/sl/judgment/special-court/2004/2>.

¹³³⁹ C. Daase, « The Redistribution of Resources in Internationalized Intra-State Peace Processes by Comprehensive Peace Agreements and Security Council Resolutions », *op. cit.*, p. 61.

cause¹³⁴⁰, on pourrait considérer que les acteurs non-étatiques Parties à un accord de paix bénéficient de droits et supportent également les obligations nées de cet accord ; d'autant plus que l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949¹³⁴¹ lie les Parties aux conflits armés non internationaux sans faire de distinction entre les obligations des États et celles des groupes d'opposition armés, et les encourage à élargir leurs obligations en concluant des accords spéciaux afin d'intégrer d'autres dispositions des Conventions de Genève¹³⁴².

Cependant, si l'on admet que les entités non-étatiques acquièrent, par le truchement de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, une certaine personnalité juridique, celle-ci ne leur permet de conclure que des accords référencés par cet article, et seulement dans la mesure où ils concernent le droit international humanitaire¹³⁴³. Or, les accords de paix comportent également des dispositions qui pourraient être identifiées comme appartenant à d'autres régimes juridiques tels que le droit international économique, le droit de l'environnement ou les droits de l'homme. Ce dernier critère retire donc aux entités non étatiques la possibilité d'être liées, au

¹³⁴⁰ Les accords de paix sont conformes à ce principe car ils sont un outil conçu pour établir des droits et des obligations similaires pour toutes les Parties impliquées dans un conflit et, surtout, parce qu'ils sont fondés sur l'engagement commun de ces Parties à respecter certaines normes. Pour une vision similaire voir, E. Heffes et M. D. Kotlik, « Special agreements as a means of enhancing compliance with IHL in non-international armed conflicts: An inquiry into the governing legal regime », *International Review of the Red Cross*, vol. 96, 2014, p. 1216.

¹³⁴¹ Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, du 12 août 1949 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950); Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, du 12 août 1949 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950); Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, du 12 août 1949 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) et Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950).

¹³⁴² Pour une analyse détaillée de cette disposition, voir J. Pejić: « The Protective Scope of Common Article 3: More than Meets the Eye », *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, n° 881, 2011, pp. 197-198.

¹³⁴³ E. Heffes et M. D. Kotlik, « Special agreements as a means of enhancing compliance with IHL in non-international armed conflicts: An inquiry into the governing legal regime », *op. cit.*, p. 1218.

niveau international, par des obligations portant sur des questions économiques, souscrites dans un accord de paix¹³⁴⁴.

Par ailleurs, on peut difficilement dire qu'il s'agit également d'actes de droit interne. Certes, ils pourraient être comparés aux accords de coalition entre partis politiques qui cherchent à gouverner conjointement un pays, ou à des accords entre le gouvernement et une entité privée dans un même État¹³⁴⁵. Mais dans les exemples précédents, le caractère purement national de ces accords est incontestable et ils sont habituellement conclus dans un état stable, tout comme ils ne visent pas à mettre fin à un conflit armé intra-étatique, ni à redéfinir les structures fondamentales de l'État, comme c'est le cas des accords de paix¹³⁴⁶.

Ces derniers sont en fait dans une zone grise à la fois entre le droit international et le droit national, et entre la « *hard* » et la « *soft law* » ; d'autant plus que, comme le précise le professeur Gérard Cahin, « les termes soigneusement pesés de ces instruments ne permettent pas toujours de déterminer avec certitude si leurs auteurs entendaient contracter de véritables engagements juridiques, et dans quel ordre juridique ils s'enracineraient, ou les maintenir dans une zone grise à la lisière du droit »¹³⁴⁷.

Au regard de tous ces éléments, on se rend compte de l'importance que revêtent les résolutions du Conseil de sécurité adoptées en vertu du chapitre VII pour donner effet à ces accords de paix.

¹³⁴⁴ *Ibidem*.

¹³⁴⁵ C. Daase, « The Redistribution of Resources in Internationalized Intra-State Peace Processes by Comprehensive Peace Agreements and Security Council Resolutions », *op. cit.*, p. 60.

¹³⁴⁶ *Ibidem*.

¹³⁴⁷ G. Cahin, « Limitation du pouvoir constituant : le point de vue de l'internationaliste », *Civitas europa*, n°32, 2014, p. 61.

2) **L'internationalisation, sous l'action du Conseil de sécurité, des engagements économiques souscrits dans le cadre des accords de paix concluant des conflits intra-étatiques**

L'action du Conseil de sécurité, sous l'autorité du chapitre VII, est importante quant à la portée juridique des objectifs économiques poursuivis sur la base d'un accord de paix concluant un conflit intra-étatique. En effet, à de nombreuses occasions, comme vu précédemment, notamment en Sierra Leone, au Liberia et en Côte d'Ivoire, le Conseil de sécurité a souligné le lien existant entre l'exploitation, la gestion des ressources et la bonne gouvernance économique, de manière générale, et le processus de paix. Il a également insisté sur leur mise en œuvre effective par toutes les Parties. Le Conseil a, par exemple, obligé les différents acteurs à respecter leurs engagements et à s'acquitter de leurs obligations. Ceux-ci étaient les destinataires de sanctions comme les embargos d'armes, les interdictions de voyage et le gel des comptes bancaires, et ont été indirectement affectés par des embargos ou des restrictions à l'exportation de certaines ressources naturelles, comme le diamant ou le bois, en cas de non-mise en œuvre ou de violation d'un accord de paix, de mauvaise gestion des richesses économiques ou de rechute dans un conflit violent. Les résolutions du Conseil de sécurité ont, en outre, mis au point des mécanismes détaillés pour l'exploitation légale des ressources par le gouvernement et/ou les institutions de transition établies pour la période de transition par l'accord de paix, approuvées par le Processus de Kimberley ou un cadre de coopération régionale.

En fait, le Conseil de sécurité n'a pas seulement traité et influencé la situation immédiate constitutive de la menace contre la paix et la sécurité internationales, mais il a aussi approuvé et assuré la mise en œuvre effective des engagements économiques insérés dans ces accords de paix et visant la transformation économique des États, au-delà de cette période post-confliktuelle immédiate¹³⁴⁸. En outre, le Conseil de sécurité

¹³⁴⁸ C. Daase, « The Redistribution of Resources in Internationalized Intra-State Peace Processes by Comprehensive Peace Agreements and Security Council Resolutions », *op. cit.*, pp. 63-64.

a également abordé les questions économiques d'une manière plus globale que celle qui était prévue dans ces accords¹³⁴⁹. Cette approche du Conseil de sécurité a pour avantage de renforcer la portée juridique des engagements, notamment économiques, souscrits dans le cadre de ces accords de paix dont le caractère contraignant n'est pas toujours clairement établi. En effet, comme le précise le professeur Yves Nouvel, en reprenant ces accords, dans des résolutions adoptées en vertu du chapitre VII, il en modifie la nature juridique, il « opère une substitution de base légale, car l'effet de la décision domine l'effet conventionnel ». De plus, cette « approbation permet une extension des effets du traité hors du cadre des Parties. Le régime conventionnel devient opposable à l'ensemble des États membres »¹³⁵⁰. Ainsi, tant à l'égard des parties que de la communauté internationale¹³⁵¹, l'endossement du Conseil a pour effet de communiquer auxdits accords la force obligatoire issue d'une décision du Conseil prise pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales¹³⁵².

Cette approche est également employée par le Conseil, quoique de manière plus souvent indirecte, pour renforcer les pouvoirs, initialement consultatifs, confiés à certaines missions d'assistance technique, en matière économique, dans le cadre de la reconstruction post-conflit.

¹³⁴⁹ *Ibidem*.

¹³⁵⁰ Y. Nouvel, « Position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République Fédérale de Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, 1999, p. 305.

¹³⁵¹ S. Szurek, « Sierra Leone : « un Etat en attente de « paix durable » - la communauté internationale dans l'engrenage de la paix en Afrique de l'Ouest », *op. cit.*, p. 186.

¹³⁵² Y. Nouvel, « Position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République Fédérale de Yougoslavie », *op. cit.*, p. 305. La primauté du droit des Nations unies, et notamment des mesures du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII, sur les autres obligations internationales est exprimée dans l'article 103 de la Charte des Nations unies. En effet, la CIJ a considéré que les obligations résultant des décisions du Conseil de sécurité bénéficient de ce même statut par une interprétation de l'article 103 combinée à l'article 25 de la Charte des Nations unies (CIJ, Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie, *loc. cit.*, §-39). La primauté du droit des Nations unies n'est pas limitée aux obligations issues des traités et s'applique aussi bien aux autorisations qu'aux actions du Conseil de sécurité. Sur tous ces points, voir R. Kolb, *L'article 103 de la Charte des Nations unies*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2014, 350 p.

Conclusion du chapitre 2

Dans le cadre de la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, le Conseil de sécurité a été amené à adopter des mesures proactives ne consistent pas à restreindre des opportunités économiques, mais plutôt à améliorer ou à revitaliser le tissu économique desdits territoires. Dans ce domaine, le Conseil n'est pas non plus entièrement libre dans son action. Il doit nécessairement tenir compte des obligations légales qui pèsent sur lui. Les restrictions déduites de telles obligations diffèrent, cependant, selon que le Conseil, exerce directement des pouvoirs normatifs sur un territoire, où qu'il se contente simplement de superviser le processus de reconstruction.

Dans le premier cas de figure, les acteurs internationaux pertinents se voient souvent confier des pouvoirs « quasi-étatiques », dès l'instant où ils éclipsent l'État comme titulaire exclusif de l'autorité publique en promulguant des actes juridiques qui sont contraignants et directement applicables sur ledit territoire. Étant donné la nature intrusive de telles missions, l'exercice de tels pouvoirs ne peut être présumé. À cet effet, la pratique de ces différentes institutions internationales nous a amené à constater que l'étendue du mandat économique fixé par le Conseil de sécurité n'a pas toujours été prise en compte dans la détermination de l'étendue des compétences à exercer sur ces territoires. Qu'il s'agisse de mandat économique limité ou exhaustif, dans les deux cas, les organes subsidiaires du Conseil de sécurité ont été dotés de compétences étatiques très étendues dans la sphère économique locale. Ce qui n'a pas manqué d'interroger leur licéité au regard des obligations légales qui pèsent sur le Conseil de sécurité. Ainsi, en Somalie et en Slavonie orientale des compétences étatiques étendues ont été confiées aux administrations internationales, alors même qu'elle possédait un mandat économique très faible ; tandis qu'au Kosovo, au Timor oriental et en Irak, des compétences étatiques étendues ont été confiées pour des mandats économiques exhaustifs.

Au Kosovo, c'est tout de même posé la question de la base légale des compétences régaliennes exercées par l'Administration des Nations unies, dès lors que les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ne les prévoyaient pas clairement. Mais il a été démontré que cela va de soi, notamment au regard du mandat économique exhaustif fixé sur ce territoire.

Par ailleurs, si la base légale aussi bien de l'exercice des prérogatives de puissance publique que du mandat en matière économique de l'administration internationale au Timor oriental ne souffre d'aucune contestation, celles de l'activité normative, notamment en matière économique, de la coalition anglo-américaine en Irak en 2003, le sont moins. En effet, les pouvoirs dont l'Autorité provisoire de la coalition (APC) a disposé, en Irak, n'avaient pas été clairement définis par le Conseil de sécurité. Étant donné qu'il s'agissait d'une occupation militaire, avec les limitations que ce régime juridique implique, notamment en matière économique, les pouvoirs, même élargis par le Conseil de sécurité, exercés par l'Autorité provisoire de la coalition (APC) se devaient d'être mesurés. Ce qui n'a pas été le cas. L'APC a exercé des pouvoirs normatifs en matière économique qui ont façonné pour longtemps l'économie de ce pays.

En outre, l'exercice de ces pouvoirs quasi-étatiques, par des acteurs internationaux, ne devait pas être perpétuel. Ces derniers devaient, pour ne pas porter atteinte aux principes de souveraineté et d'autodétermination des peuples, ainsi qu'à la logique même des pouvoirs du Conseil de sécurité, exercés dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies, être restitués aux autorités locales des entités sujettes à reconstruction.

La pratique démontrera que ces exigences n'ont pas toujours été respectées lors du processus de transfert des compétences étatiques aux autorités locales. En effet, les compétences économiques les plus importantes sont restées entre les mains des administrateurs internationaux, reléguant ainsi au second plan l'intervention des autorités locales, qui n'ont, de ce fait, pas pu participer correctement au processus de reconstruction de leur pays comme l'exige, au moins, le principe de l'autodétermination des peuples.

En outre, à l'issue du transfert des compétences, d'autres préoccupations juridiques vont voir le jour quand, notamment, au droit applicable et à la survivance d'un pouvoir normatif résiduel au profit des autorités internationales sur les territoires concernés. Pour éviter un chaos juridique à l'issue du transfert desdites compétences, les autorités internationales prévoient généralement une clause de transition entre l'ordre juridique qu'elles ont établi et celui qui découlera de l'action normative des autorités locales. Cependant, la licéité de cette clause reste douteuse au regard des exigences issues du droit à l'autodétermination des peuples. De la même manière, pour le maintien en vigueur, de manière illimitée, du mandat coercitif d'une autorité internationale, à l'issue du transfert de compétences, comme ce fut le cas en matière de privatisation des entreprises publiques au Kosovo post – indépendance.

Face à toutes ces critiques, le Conseil de sécurité s'est orienté vers un rôle de supervision des autorités locales. Dans cette perspective, il a veillé à la conclusion et à la mise en œuvre de la dimension économique de divers accords de paix, notamment en Afrique.

Diverses questions économiques peuvent être abordées dans de tels accords. Parfois, eu égard à la nature du conflit, celles-ci porteront sur le partage et la gestion des richesses économiques ; mais très souvent, eu égard au caractère épineux de ces questions, les préoccupations économiques seront surtout abordées de manière générale et sommaire, sans toutefois, que cela ne puisse limiter le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses pouvoirs en la matière.

Dans ce contexte, le Conseil de sécurité a été confronté aux problèmes de la nature juridique de tels accords et de la valeur juridique des engagements qui y sont souscrits. Leur nature hybride, mi-interne mi-international jetait un doute quant aux caractères contraignants des engagements qui y étaient souscrits. Sur ce point, le Conseil de sécurité a joué un rôle crucial, car il a revêtu de l'autorité juridique du chapitre VII lesdits engagements, consacrant ainsi leur portée internationale.

Conclusion du titre 1

Pour justifier l'adoption de mesures de reconstruction économique post-conflit au titre de sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité reste tenu d'invoquer la menace contre la paix prévue à l'article 39 de la Charte des Nations unies comme base légale d'intervention. Une analyse portant sur les dispositions de la Charte des Nations unies ainsi que sur la pratique du Conseil a démontré que l'attraction des questions économiques dans le champ de ses compétences au titre du chapitre VII, repose sur des bases légales solides, qu'il s'agisse d'une instabilité économique, pour peu qu'elle remplisse les conditions de gravité et d'actualité requises par la Charte des Nations unies, que d'activités économiques et financières illicites, telles que l'exploitation illicite des ressources naturelles ou la corruption et la mauvaise gestion économique.

La question qui restait à résoudre était celle de l'étendue de ses compétences pour faire face à ce nouveau genre de menace contre la paix.

Dans cette perspective, le Conseil de sécurité a été amené à adopter des mesures proactives ne consistent pas à restreindre des opportunités économiques, mais plutôt à améliorer ou à revitaliser le tissu économique desdits territoires. Dans ce domaine, il doit tout de même tenir compte des obligations légales qui pèsent sur lui ; et celles-ci n'ont pas toujours été respectées, notamment lorsque le Conseil de sécurité, ou ses organes subsidiaires, ont été amenés à exercer des compétences « quasi-étatiques », et donc très intrusives sur les économies locales, façonnant pour longtemps ces dernières, et portant ainsi atteinte aux principes de souveraineté des pays concernés et du droit de leur peuple à disposer d'eux-mêmes.

Face à cette situation, le Conseil de sécurité s'est orienté vers un rôle de supervision des autorités locales. Dans cette perspective, il a veillé à la conclusion et à la mise en œuvre de la dimension économique de divers accords de paix, notamment en Afrique, en recouvrant lesdits engagements de l'autorité juridique du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

Par cette dernière pratique, le Conseil de sécurité a eu un rôle plus distant de la sphère interne des Etats et moins intrusif sur leurs économies. Mais, cela n'a été rendu possible que grâce à l'existence dans ces Etats d'interlocuteurs locaux crédibles ou légitimes avec qui traiter, contrairement aux cas du Kosovo, du Timor oriental ou de l'Irak.

On ne peut donc pas conclure qu'il y a eu une évolution dans les pratiques du Conseil de sécurité, mais simplement une adaptation pragmatique, à savoir l'adoption de solutions ponctuelles au regard des circonstances de fait ; adaptation qui n'a pas réglé tous les problèmes juridiques soulevés par l'intervention du Conseil de sécurité dans la reconstruction économique des territoires. Loin s'en faut. Et, la participation d'autres acteurs internationaux, notamment les institutions financières internationales ont fait naître encore d'autres problèmes juridiques tout aussi complexes.

Titre II : La licéité de la participation des divers mandataires du Conseil de sécurité au processus de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les grandes puissances victorieuses n'ont pas répété leur échec à régler les questions économiques internationales. L'Organisation des Nations unies nouvellement créée a été dotée d'un organe économique principal : le Conseil économique et social (ECOSOC). La Banque mondiale (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI) ont été créés en tant qu'institutions spécialisées pour gérer les aspects économiques de la reconstruction, du développement et de la stabilité financière.

Cela dit, le fait que d'autres organisations internationales opèrent dans le domaine économique n'interdit pas au Conseil de sécurité d'intervenir dans le même domaine, pour autant que son intervention soit compatible avec ses pouvoirs tels que définis dans la Charte des Nations Unies. Toutefois, le Conseil de sécurité n'est pas, à proprement parler, un organe économique. Il n'en a donc pas l'expertise. Par conséquent, il interviendra généralement à travers d'autres acteurs internationaux, notamment des organisations internationales, auxquelles il confiera des mandats économiques précis à l'égard des Etats et territoires à reconstruire.

Cependant, la base légale et la portée d'une telle participation posent nécessairement problème dans le cadre de la reconstruction de territoire dont les institutions locales se sont écroulées ; quand on sait, d'une part, que tout sujet de droit international ne peut intervenir licitement dans la sphère interne d'un autre Etat qu'avec le consentement de celui-ci, et, d'autre part, que les politiques économiques des principales organisations internationales, notamment les institutions financières internationales, sont marquées par la libéralisation économique, une réglementation gouvernementale minimale du marché et des incitations maximales pour les investisseurs privés.

Pour une étude optimale de la question, il faut opérer une distinction entre organisations à compétence normative, c'est-à-dire, celles qui sont habilitées à adopter « des règles juridiques ou financières de portée générale ou individuelle » (chapitre 1), des organisations à compétence simplement opérationnelle, c'est-à-dire, celles dotées des « pouvoirs d'action autres que l'édiction des normes (chapitre 2)¹³⁵³. En effet, au regard de la nature de leur compétence, les obligations légales qui pèsent sur elles sont naturellement différentes et doivent être analysées séparément.

Chapitre 1^{er} : La licéité de l'intervention des organisations internationales à compétence normative au processus de reconstruction économique

Diverses organisations internationales peuvent, de par leur mandat économique, participer aux opérations de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés. Leurs relations avec le Conseil de sécurité peuvent, cependant, se révéler être plus ou moins compliquées selon que leurs statuts font l'allégeance au Conseil, agissant en vertu du chapitre VII, ou non ; alors même qu'une supériorité des Nations unies, et à l'intérieur des Nations unies, du Conseil de sécurité, à l'égard d'autres organisations internationales, est organisée au sein même de la Charte des Nations unies.

En pratique, le Conseil de sécurité a collaboré ou facilité l'intervention économique, à l'issue de conflits armés, de certains acteurs internationaux, tels que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, les organisations régionales, les donateurs et même le secteur privé¹³⁵⁴.

¹³⁵³ P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public, op. cit.*, pp. 673-674.

¹³⁵⁴ K. E. Boon, « "Open For Business": International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *op. cit.*, p. 515.

Mais les institutions financières internationales demeurent ses interlocuteurs privilégiés. En effet, s'il est vrai qu'avant les années 90s, le Conseil de sécurité faisait rarement référence aux institutions financières internationales dans ses résolutions, aujourd'hui c'est devenu une pratique courante. Certaines de ses résolutions ont, par exemple, exhorté les institutions financières internationales à contribuer à la coordination et au décaissement des fonds des donateurs¹³⁵⁵ ; d'autres les ont exhortés à contribuer au développement économique¹³⁵⁶. Le Conseil de sécurité leur a également demandé leur assistance pour établir un contrôle efficace et transparent de l'exploitation des ressources naturelles de certains territoires ravagés par des conflits armés¹³⁵⁷. Il lui est même arrivé, dans certaines situations, comme en Irak, par exemple, de leur donner un rôle direct sur les économies locales, en les appelant, notamment, à « aider le peuple irakien dans la reconstruction et le développement de son économie et à faciliter l'assistance de la communauté des donateurs en général »¹³⁵⁸.

Eu égard à ce rôle clé, de plus en plus, joué par les institutions financières internationales dans le cadre de la reconstruction économique des territoires à l'issue des conflits armés, et ce, sous l'instigation continue du Conseil de sécurité, agissant sous l'égide du chapitre VII, il est donc naturel que les questions juridiques soulevées par cette participation particulière fassent l'objet d'une étude à part (**section I**), au détriment de celles relatives à la participation d'autres acteurs, qui sont, eux, moins sollicités par le Conseil (**section II**).

¹³⁵⁵ Doc. NU., S/RES/1576, du 29 novembre 2004 (Haïti) ; S/RES/1230, du 26 février 1999 (Centre-Afrique).

¹³⁵⁶ Doc. NU., S/RES/1545, 21 mai 2004 (Burundi) ; S/RES/1037, 15 janvier 1996 (Slavonie orientale, Baranja et Sirmium occidental).

¹³⁵⁷ Doc. NU., S/RES/1565, du 1^{er} octobre 2004 (République démocratique du Congo) ; S/RES/1528, 27 février 2004 (Cote d'Ivoire).

¹³⁵⁸ Doc. NU., S/RES/1483, du 22 mai 2003, para. 15.

Section I : La licéité de l'intervention des mandataires privilégiés du Conseil de sécurité au processus de reconstruction économique : les institutions financières internationales

Au milieu des années 1990, les institutions financières internationales (IFI) ont considérablement modifié leur approche des zones touchées par des conflits armés, lorsque le FMI et la Banque mondiale ont élaboré de nouvelles politiques permettant un engagement spécifique pour ces zones. Pour la Banque mondiale cette transformation a commencé en 1994, à la suite de deux événements qui ont marqué un tournant décisif dans l'approche de la Banque en matière de conflits. Le premier a eu lieu en 1994, lorsque la Banque a été chargée d'administrer le Fonds Multi-donateurs « *Holst Peace* » pour la Cisjordanie et Gaza. Le second a eu lieu en 1995, lorsque la Banque a été invitée à jouer un rôle de chef de file, avec la Commission européenne, dans la planification et la coordination de l'aide internationale au relèvement post-conflit en Bosnie-Herzégovine. Un fonds d'affectation spéciale a été créé en amont des opérations de prêt de la Banque, puis les prêts d'urgence ont été mobilisés plus rapidement et dans un éventail d'activités plus large que par le passé. Le programme de la Bosnie, en particulier, a brisé le moule et a jeté les bases d'un nouveau cadre post-conflit qui devait devenir en trois ans une politique opérationnelle de la Banque¹³⁵⁹.

La Banque mondiale a élaboré ses politiques d'après-conflit à travers un ensemble évolutif d'initiatives internes et de « Politiques opérationnelles »¹³⁶⁰.

¹³⁵⁹ Banque mondiale, Unité de prévention et de reconstruction post-conflits, *The Role of the World Bank in Conflict and Development*, 2004, disponible à l'adresse suivante: <http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/21457811-12884026494/20482669/ConflictAgenda2004.pdf> [ci-après Rôle de la Banque mondiale].

¹³⁶⁰ Les Politiques opérationnelles (OP) sont de brèves déclarations qui se focalisent sur des points précis. Elles découlent des Statuts de la Banque, des politiques et des conditions générales approuvées par le Conseil des Administrateurs. Elles établissent les paramètres de la conduite des opérations,

En 1997, le Conseil d'administration a approuvé un document d'orientation sur la participation de la Banque mondiale à la reconstruction post-conflit, intitulé « Cadre d'intervention de la Banque dans les pays post-conflit »¹³⁶¹. Cela a conduit à la formation, la même année, d'une « Unité post-conflit » au sein du Département du développement social de la Banque mondiale, rebaptisée « Unité de prévention et de reconstruction » en 2001¹³⁶², et à la création d'un « Fonds d'affectation spéciale post-conflit » permettant aux activités soutenues par la Banque mondiale de débiter dans les pays sortant d'un conflit¹³⁶³. Pour permettre une meilleure application des Politiques opérationnelles de la Banque au contexte post-conflit, certaines des Procédures de la Banque ont été amendées. Il en est ainsi de la Procédure de la

définissent les situations exceptionnelles et expliquent bien clairement qui autorise ces exceptions. Les politiques opérationnelles sont accompagnées, en règle générale, des Procédures de la Banque (BP) qui expliquent la manière dont le personnel de la Banque applique les Politiques opérationnelles en décrivant les procédures et les documents qui garantissent la qualité et l'harmonie de l'ensemble des activités de la Banque (Pour plus de détails, aller à l'adresse suivante : <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/204811468189267121/pdf/27145-FRENCH-Box393218B-PUBLIC.pdf>). Le respect des politiques et procédures de la banque est obligatoire (Pour une analyse approfondie de l'effet juridique des politiques opérationnelles de la Banque mondiale, voir B. Kingsbury, « Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples », in G. S. Goodwin-Gill, S. Talmon et R. Jennings, *The Reality of International Law, Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 323).

¹³⁶¹ Le Cadre décrivait un processus en cinq étapes pour une participation de la Banque dans des zones post-conflit : préparation d'une note d'observation dans les pays en situation de conflit où la banque n'a pas de portefeuille actif ; préparation d'une stratégie d'appui transitoire dès que la résolution est en vue ; les premières activités de reconstruction commencent dès que les conditions sur le terrain l'autorisent, impliquant des petites opérations comme la réparation de l'infrastructure essentielle ; la reconstruction post-conflit en vertu des procédures d'urgence, portant sur des opérations de plus grande envergure telles que la reprise économique ; et le retour aux activités de développement normales de la Banque. Plusieurs questions étaient cependant restées en suspens au sein de la Banque : la capacité de flexibilité et de réactivité de la Banque, les risques et le taux de rendement en termes d'actifs de la Banque, le moment où la Banque devait rentrer dans une zone de conflit ou post-conflit et l'avantage comparatif. Sur tous ces points, voir M. Ragazzi, « The role of the World Bank in Conflict-afflicted Areas », *American Society of International Law Proceedings*, vol. 95, 2001, pp. 240-245.

¹³⁶² *Ibid.*, p. 242.

¹³⁶³ Dès les premières années, ses subventions ont varié entre 25 000 \$ et 1 million de dollars américains. *Ibidem*.

Banque 2. 30 et de la Procédure de la Banque 8. 50, devenue 8. 00, tous deux révisées en 2012¹³⁶⁴. Enfin, la Banque mondiale a lancé une initiative en faveur des pays à faibles revenus en difficulté (LICUS)¹³⁶⁵ et est devenue l'un des principaux coordonnateurs de l'aide et administrateurs des fonds d'affectation spéciale d'urgence dans les situations post-conflit.

Les différentes Banques régionales de développement, quant à elles, sont impliquées dans le financement de la reconstruction post-conflit des pays situés dans leurs zones régionales respectives. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) est la banque régionale qui a été la plus impliquée dans le processus de reconstruction post-conflit. Elle a particulièrement été impliquée dans le traitement de la situation post-conflit dans les Balkans : Plan d'action pour l'Europe du sud-est, afin d'aider tous les pays de la région. La BERD a également été activement impliquée dans la reconstruction du Kosovo. La Banque asiatique de développement (BAsD) a particulièrement été active au Timor oriental et la Banque africaine de développement (BAfD) a été présente dans plusieurs théâtres post-conflits en Afrique, notamment la Sierra Léone, le Liberia, la RCA, le Tchad et la RDC. Les Politiques d'assistance financière de ces institutions sont alignées sur celle de la Banque mondiale¹³⁶⁶.

Enfin, pour aussi relever les défis de la reconstruction et de la consolidation de la paix post-conflit, le Fonds monétaire international (FMI) a modifié certaines de ses

¹³⁶⁴ Banque mondiale, *Manuel opérationnel*, OP. 2. 30 et BP. 8. 00, disponible à l'adresse suivante: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/Pages/Manuals/Operational%20Manual.aspx>.

¹³⁶⁵ Banque mondiale, *Engaging With Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress app. G*, 2006, disponible à l'adresse suivante: [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808808006a0046/a4d6461b0067e049852571f500551e1b/\\$FILE/licus.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808808006a0046/a4d6461b0067e049852571f500551e1b/$FILE/licus.pdf).

¹³⁶⁶ Sur toutes ces questions, L. Boissons De Chazournes, « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles », *op. cit.*, pp. 207-218.

politiques et pratiques normales, mais dans l'ensemble, sans introduire de changements institutionnels comparables à ceux de la Banque mondiale¹³⁶⁷.

Cette adaptation croissante des institutions financières internationales au processus de reconstruction économique des Etats ou territoires ravagés par des conflits armés ne s'est pas faite sans rencontrer des obstacles juridiques importants, notamment lorsqu'elles étaient appelées à agir sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies. En effet, à côté des problèmes liés à la base légale d'une telle intervention (§-1), ce sont surtout ceux relatifs à la portée de cette intervention qui ont été les plus difficiles à résoudre (§-2).

Paragraphe 1 : Base légale de la participation des institutions financières internationales (IFI) au processus de reconstruction économique diligenté par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies

Les institutions financières internationales, en tête de file, le Groupe de la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, ne cessent de jouer un rôle croissant dans les opérations de reconstruction postconflit. Il est intéressant de voir comment s'articulent les pouvoirs du Conseil de sécurité et des institutions financières internationales dans ce cadre (A), avant de nous pencher sur l'implication croissante de ces institutions dans ce domaine (B).

¹³⁶⁷ En 1995, le Fonds a mis en place un mécanisme de financement spécialement conçu pour aider les pays membres qui sortent d'une situation de conflit, appelé « Assistance d'urgence post-conflit » (AUPC). Le Fonds est disposé à financer un pays en situation post-conflit dans des circonstances où, en raison du conflit, sa capacité institutionnelle et administrative a été perturbée et, par conséquent, il n'est pas en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre un programme économique global qui pourrait être soutenu par un arrangement plus traditionnel du FMI (voir S. Hagan, « The IMF's role in a Post-Conflict Situation », *Case Western Reserve journal of international law*, vol. 38, pp. 61-62).

A. L'étendue de la compétence du Conseil de sécurité à confier des mandats de reconstruction économique aux institutions financières internationales

Les institutions financières internationales sont des agences spécialisées de l'ONU telles que définies par l'article 57 de la Charte des Nations unies¹³⁶⁸. Ces organismes forment un réseau décentralisé d'agences internationales intergouvernementales au sein du système des Nations unies. Ils ont de larges responsabilités internationales dans des domaines aussi divers que l'économie, le social ou la santé. Ainsi, tout comme l'ensemble des institutions spécialisées, celles à vocation économique et financière sont également mises en relation avec l'ONU via des accords distincts.

C'est donc à travers ceux-ci qu'il nous revient, en premier lieu, de chercher la portée juridique du pouvoir qu'a le Conseil de confier aux institutions financières internationales (IFI) un quelconque mandat en matière de reconstruction économique post-conflit (1) ; quoique, au final, le régime juridique des pouvoirs du Conseil en vertu du chapitre VII, tel qu'organisé par la Charte des Nations unies, garantisse au Conseil de sécurité la force juridique nécessaire pour que de tels mandats soient exécutés par ces types d'institutions (2).

¹³⁶⁸ Charte des Nations unies, art. 57 : « (1) [l]es diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'Article 63 ; (2) Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression "institutions spécialisées ».

1) **Compétence du Conseil de sécurité à confier des mandats de reconstruction économique post-conflit aux institutions financières internationales, au regard des accords de coopération entre ces dernières et l'ONU**

Certains de ces accords créent une relation étroite entre l'institution spécialisée et les Nations unies. L'Organisation mondiale de la santé, l'OMS, par exemple, dépend de l'ONU pour son budget et doit inclure les questions proposées par l'ONU sur son ordre du jour¹³⁶⁹. En revanche les liens entre les Banques multilatérales de développement, le Fonds monétaire international et l'Organisation des Nations unies sont un tout petit peu plus distendus, laissant une vraie autonomie à ces derniers. Cela ressort à l'article 1 des accords respectifs que les Nations unies ont avec, d'une part, le Groupe de la Banque mondiale et, d'autre part, le Fonds monétaire international (FMI).

I. - L'article 1 des Accords, respectifs, de coopération entre la Banque mondiale, le FMI et l'ONU. Celui-ci prévoit que la Banque mondiale et le FMI sont « tenus de fonctionner comme [...] des organisation [s] internationale [s] indépendante [s] »¹³⁷⁰. Par ailleurs, la Banque mondiale et le FMI sont financièrement indépendants de l'ONU, car financés par les cotisations des membres directs, et ils ne sont pas tenus de « tenir compte » des sujets traités par l'ONU dans leur ordre du jour¹³⁷¹. Beaucoup de leurs tâches fonctionnelles sont toutes aussi protégées d'une quelconque intrusion des organes de l'ONU. Par exemple, ils ont l'entier contrôle sur leurs décisions de

¹³⁶⁹ Pour plus de détails sur ce point, voir, K. E. Boon, « « Open for Business »: International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *New York University Journal of International Law & Politics*, 2007, (note 160) p. 559.

¹³⁷⁰ Voir respectivement, Accord entre l'ONU et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, du 15 novembre 1947, art. I, para. 2 [ci-après Accord sur les relations de la Banque mondiale] ; Accord entre l'ONU et le Fonds monétaire international, du 15 novembre 1947, I, para. 2 [ci-après Accord sur les relations du FMI]. Les deux accords de relations sont en grande partie, mais pas entièrement, identiques dans leur formulation.

¹³⁷¹ L'Accord de relation entre la Banque et l'ONU, *préc.*, art. IV, para. 3.

prêts. En effet, les Nations unies reconnaissent que l'action à prendre par la Banque mondiale en matière de prêt « est une question qui doit être déterminée par l'exercice indépendant de son propre jugement » en conformité avec ses propres Statuts.

L'Organisation des Nations unies reconnaît donc qu'il serait « de saine politique de ne pas faire des recommandations à la Banque en matière de prêts particuliers ou par rapport à des termes ou conditions de financement par la Banque »¹³⁷². Par conséquent, parmi les institutions spécialisées, les institutions financières internationales jouissent d'une indépendance particulière. Celle-ci semble se refléter même à l'égard du Conseil de sécurité.

II. - L'article VI des accords de coopération respectifs entre la Banque mondiale, le FMI et l'ONU à propos des relations entre la Banque, le FMI et le Conseil de sécurité. L'article VI des mêmes accords traite des relations entre le Conseil de sécurité et les institutions financières concernées en ces termes : « Le Fonds [ou la Banque] prend note de l'engagement pris, en vertu du paragraphe 2 de l'article 48 de la Charte des Nations unies, par ceux de ses Membres, qui sont également Membres de l'Organisation des Nations unies, à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité par le biais de leur action dans les institutions spécialisées appropriées dont ils sont Membres, et sauront, dans la conduite de ses activités, prendre en compte les décisions du Conseil de sécurité en vertu des articles 41 et 42 de la Charte des Nations unies. Le Fonds accepte d'aider le Conseil de sécurité, en lui fournissant des renseignements en conformité avec les dispositions de l'article V du présent Accord »¹³⁷³.

¹³⁷² *Ibidem.*

¹³⁷³ Voir, *Accord sur les relations entre le FMI et l'ONU*, art. VI ; voir aussi, *Accord sur les relations entre la Banque mondiale et l'ONU, préc.*, art. VI. Par ailleurs, soulignons que les relations des institutions financières internationales avec les autres organes des Nations unies, tels que l'Assemblée générale, sont moins intimes que celles avec le Conseil de sécurité. Par exemple, en vertu de l'article II, le Fonds a le droit d'assister aux réunions de l'Assemblée générale aux fins de consultation et de participation (sans droit de vote) aux réunions de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social, du Conseil de tutelle et de leurs organisations subsidiaires. Voir, *Accord sur les relations FMI*, art. II, paras. 2 et 3.

L'exigence que la Banque et le FMI « tiennent dûment compte » des résolutions du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII illustre de façon frappante les tensions systémiques dans la répartition des compétences entre le Conseil de sécurité et les institutions financières internationales. En effet « tenir dûment compte » n'implique pas que les résolutions du Conseil de sécurité sont contraignantes pour les institutions financières internationales ; à la simple lecture, cela suggère que les institutions financières internationales ne sont responsables que de l'équilibre de leurs obligations juridiques, compte tenu de leur personnalité juridique indépendante¹³⁷⁴.

II. - *Une interprétation divergente de l'expression « tenir dûment compte » entre la Banque mondiale et le Fonds.* Le Fonds a tenu à une interprétation étroite de l'article VI de son Accord de relation avec l'ONU. Un ancien conseiller général du FMI a déclaré à cet effet que « *[the] IMF has steadfastly avoided any statement or action that might imply that the IMF is bound by decisions of the Security Council* »¹³⁷⁵. Jusqu'à ce jour, le Fonds maintient l'interprétation selon laquelle les résolutions du Conseil en vertu du Chapitre VII ne lui sont pas contraignantes¹³⁷⁶.

En revanche, l'ancien directeur général de la Banque mondiale, Ibrahim Shihata, a pris une position moins « indépendantiste ». Il écrit que la désignation de la Banque en tant que « independent international organization » signifie qu'il y a des limites sur les questions sur lesquelles l'ONU peut faire des recommandations¹³⁷⁷. Cela est probablement vrai. En effet, l'ONU ne serait pas en mesure de faire des recommandations qui placeraient les institutions financières internationales en violation des articles de leurs Statuts, à l'image d'une recommandation qui pourrait interférer avec l'autorité autonome de la Banque sur les décisions de prêt¹³⁷⁸.

¹³⁷⁴ K. E. Boon, « « Open for Business »... », *op. cit.*, p. 561.

¹³⁷⁵ E. Lagrange et *al.*, « l'article 41 », *op. cit.*, p. 1211.

¹³⁷⁶ F. Gianviti, « Decision Making in the International Monetary Fund », *Current Dev. in Monetary & Financial Law*, vol. 1, 1999, p. 703: « *'Due regard' means that the IMF is not itself bound by those [Security Council] decisions* ».

¹³⁷⁷ K. E. Boon, « « Open for Business »... », *op. cit.*, p. 562.

¹³⁷⁸ *Ibid.*

Néanmoins, la Banque reconnaît que l'article 48 de la Charte des Nations unies, qui exige que les membres de l'ONU appliquent les décisions du Conseil de sécurité « directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie », lie les organismes spécialisés aux résolutions du Conseil de sécurité à travers leurs membres¹³⁷⁹.

2) Compétence du Conseil de sécurité à confier des mandats de reconstruction économique aux institutions financières internationales, au regard des dispositions de la Charte des Nations unies

Sur une lecture fine de la Charte des Nations unies, l'article 48 et l'article 25, qui prévoit également que « les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte », placent le fardeau primaire de la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité sur les États membres individuellement et, à travers les organisations internationales dont ils sont membres, accessoirement¹³⁸⁰. En fait, comme une question générale de compétence, le Conseil de sécurité peut interdire des actes adoptés par des organisations internationales.

En tant que tel, donc, le FMI et la Banque mondiale ne pourraient pas demander à leurs membres d'entreprendre des activités en violation des résolutions du Conseil de sécurité, en vertu du Chapitre VII. En effet, le pouvoir de prise de décision contraignante du Conseil a été pensé pour être indispensable, c'est-à-dire pour être l'élément essentiel du fonctionnement efficace de l'ONU, étant donné son rôle de surveillance de la paix et de la sécurité internationales. Cela est en outre illustré par l'article 103 de la Charte des Nations unies qui stipule que la Charte a préséance sur les autres obligations découlant des traités, entachant ainsi tout argument potentiel

¹³⁷⁹ F. Gianviti, « Decision Making in the International Monetary Fund », *op. cit.*, p. 706.

¹³⁸⁰ Charte des Nations unies, respectivement, arts. 48 et 25.

selon lequel les dispositions des statuts du Fonds monétaire international ou de la Banque mondiale auraient une autorité supérieure¹³⁸¹.

C'est à cette interprétation, plus contraignante pour les institutions financières internationales, que ces dernières ont exprimé le plus de résistance. Bien qu'en pratique, les institutions financières ont respecté les aspects principaux des résolutions du Conseil, par exemple, en refusant de faire des prêts ou de coopérer avec des pays sujets aux sanctions décidées par le Conseil sur la base du chapitre VII. Par exemple, lors de la crise du Golfe en 1990, la Banque mondiale a conclu qu'elle n'a pas accordé de prêt à l'Irak du fait de la Résolution 661 (1990)¹³⁸² du Conseil de sécurité imposant des sanctions sur l'Irak¹³⁸³.

Cela dit, comme le précise Mme le professeur Kristen Boon, l'expansion des pouvoirs du Conseil de sécurité aux questions de reconstruction économique mettra certainement cette détermination des institutions financières internationales à l'épreuve. En effet, suivront-elles une résolution du Conseil de sécurité qui exigera la gestion des ressources ou qui mettra en place un Programme d'aide à la gestion économique à propos duquel elles sont en désaccord ? Ou, inversement, comment le Fonds monétaire international verra-t-il une résolution du Conseil qui lui demandera

¹³⁸¹ K. E. Boon, « « Open for Business »... », *op. cit.*, p. 563.

¹³⁸² S/RES/661, du 6 août 1990.

¹³⁸³ Sur l'implication des IFI en Irak en particulier, lors d'une conférence de presse donnée par la Banque mondiale le 11 Avril 2003, Jean-Louis Sarbib, vice-Président pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, a déclaré: « [eh] bien, la résolution 661, pour ceux d'entre vous qui ne le savent pas, est [...] la résolution de sanctions - elle a été adoptée en vertu de l'article VII de la Charte des Nations unies, et essentiellement, elle [...] empêche toute activité, toute activité essentiellement économique, par des organisations nationales ou internationales dans les territoires de l'Irak. Par conséquent, le Conseil général de la Banque, il y a quelque temps a pris la décision que la Banque va suivre les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU en vertu de l'article VII, et nous sommes tenus légalement de suivre cette résolution. Cette résolution a également, à nouveau, en vertu de son paragraphe 4, dit que « tous les États ne doivent pas mettre à la disposition du gouvernement de l'Irak ou de toute entreprise commerciale, industrielle, publique, en Irak ou au Koweït, des fonds ou d'autres ressources financières ou économiques [...] vous pouvez interpréter cela comme signifiant que nous ne pouvions même pas aller payer un hôtel en Irak [...] » (propos cités par F. Gianviti, « Decision Making in the International Monetary Fund », *op. cit.*, p. 4 (nous avons traduit)).

de mettre en œuvre un plan de sauvetage financier pour un État défaillant qui pourrait ne pas répondre aux critères habituels ? Comme le Conseil de sécurité a élargi ses activités post-conflits et est, en même temps, soumis à des restrictions sur l'exercice de son pouvoir, les zones grises dans la hiérarchie juridique internationale sont d'autant plus palpables¹³⁸⁴.

Quoi qu'il en soit, pour que les mandats de reconstruction économique post-conflit confiés par le Conseil de sécurité aux institutions financières internationales fussent effectifs, encore fallait-il que ces dernières disposent d'instruments appropriés pour les assumer. C'est en fait au fil d'un lent processus que les institutions financières ont réussi à enfin s'approprier le processus de reconstruction économique post-conflit.

B. L'implication croissante des institutions financières internationales (IFI) dans la reconstruction des économies ravagées par des conflits armés

Si l'implication des institutions financières internationales au processus de reconstruction des économies ravagées par des conflits armés a mis du temps à se concrétiser, alors même qu'on en trouve des prémisses dans leurs statuts respectifs, cela est dû aux obstacles liés aux conditions d'éligibilité à leurs prestations ainsi qu'à leur mandat « apolitique » (1). Il a fallu une interprétation extensive de leurs statuts par leurs propres organes pour contourner ces obstacles et permettre une implication massive des institutions financières internationales au processus de reconstruction économique post-conflit (2).

¹³⁸⁴ K. E. Boon, « « Open for Business »... », *op. cit.*, pp. 563-564.

1) Développement et reconstruction économique post-conflits comme fondements des institutions financières internationales

Avant les années 90s, la Banque mondiale et le FMI ont été largement absents des zones de conflit. Par exemple, lorsque la guerre civile a éclaté au Cambodge dans les années 70s, la Banque mondiale et le FMI ont quitté le pays et ne sont revenus qu'en 1991. Ceci pouvait se comprendre vu que ces institutions financières internationales ont été créées avec un mandat de reconstruction post-conflit. En effet, nées à la conférence de Bretton Woods en 1944, ces institutions ont été destinées à aider à la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. Les deux institutions avaient le pouvoir de réguler le système économique international dans le but de prévenir de futurs chaos financiers et des bouleversements politiques.

I. - Le mandat de reconstruction économique dans les statuts des institutions du Groupe de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. Au sein du Groupe de la Banque mondiale, les objectifs de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et de l'Association internationale pour le développement (AID), liés à la reconstruction économique post-conflit et au développement, sont énoncés dans leurs statuts respectifs.

En effet, selon l'article 1, l'objectif fondamental de la BIRD est de « contribuer à la reconstruction et au développement des territoires des États membres » et de « promouvoir à long terme une croissance équilibrée du commerce international, ainsi que le maintien de l'équilibre des balances des paiements [...] contribuant ainsi à accroître la productivité, le niveau de vie et les conditions de travail dans les « territoires [des États membres] »¹³⁸⁵. Le but de l'Association est de « promouvoir le

¹³⁸⁵ Voir, Statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, du 27 décembre 1945, art. I. Les autres buts de la Banque comprennent la promotion du capital étranger par le biais de garanties, la participation à des prêts et autres investissements effectués par des investisseurs privés ; organiser ou garantir des prêts et mener ses activités « compte tenu de l'effet de

développement économique, augmenter la productivité et élever ainsi le niveau de vie dans les zones les moins développées du monde [...] favorisant ainsi les objectifs de développement de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement »¹³⁸⁶. Ni les Statuts de la BIRD, ni les articles de l'AID ne définissent le « développement » ou la « reconstruction ». Cependant, la Banque accepte la conception de la communauté internationale du développement comme un processus global intégrant les dimensions économiques, sociales, culturelles, politiques, environnementales et spirituelles¹³⁸⁷. Les banques régionales de développement comprennent de similaires dispositions¹³⁸⁸.

II. - Le mandat de reconstruction économique dans les Statuts du Fonds monétaire international. Le Fonds monétaire international, en revanche, a plutôt été établi comme une institution monétaire qu'une institution de développement. Selon ses Statuts, ses objectifs, entre autres, sont de favoriser la coopération monétaire afin de promouvoir des taux de change ordonnés et stables pour aider à l'établissement d'un système multilatéral de paiements courants et donner confiance aux États membres en leur permettant de corriger leurs problèmes de balances des paiements d'une manière qui ne détruise pas la prospérité internationale ou nationale¹³⁸⁹. Cependant, très vite ce dernier sera aussi amené à exercer des missions dans le cadre de la reconstruction économique, comme la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Mais pour cela, il faudra d'abord que lui aussi surmonte certains de ses obstacles statutaires qui, en l'état, l'empêchaient, tout comme la majorité des banques de développement, la Banque mondiale en tête, de jouer un rôle dans le cadre de la reconstruction post-conflit.

l'investissement international sur les conditions commerciales dans les territoires des États membres ». *Ibidem*.

¹³⁸⁶ Voir, Statuts de l'Association internationale pour le développement, du 26 janvier 1960, art. I.

¹³⁸⁷ La récente initiative du cadre de développement intégré de la Banque en est la preuve. Voir, D. D. Bradlow, « Should the International Financial Institutions Play a Role... », *op. cit.*, p. 700.

¹³⁸⁸ *Ibidem*.

¹³⁸⁹ Voir, Statuts du Fonds monétaire international, du 27 décembre 1945 (amendé le 28 juillet 1969), art. I.

2) Les dispositions statutaires des institutions financières internationales à l'épreuve de la reconstruction économique post-conflit

Plusieurs raisons justifient l'absence des institutions financières sur les scènes de conflits. Il y a tout d'abord des raisons d'ordre pratique. En effet, l'instabilité créée par la guerre engendre des préoccupations plus pragmatiques concernant les compétences de la Banque et du FMI dans des situations post-confliktuelles. Les deux institutions avaient peur des risques et des revers dans ce genre de pays : les projets ne peuvent pas être couronnés de succès si les hostilités se perpétuent, la sécurité du personnel peut être compromise et la réputation des institutions financières internationales pourrait être ternie par la perception de partialité ou d'iniquité dans leurs programmes¹³⁹⁰. Au cours des cinquante premières années, dans l'ensemble du système des Nations unies, lorsqu'il fallait intervenir dans des situations de conflit, la responsabilité était confiée à l'ONU directement et non aux institutions spécialisées, comme les institutions financières internationales¹³⁹¹.

Mais une fois cette réticence dépassée, ce sont surtout les dispositions statutaires des institutions financières elles-mêmes qui s'opposèrent à leur intervention dans des zones post-conflits. En effet, deux critères concernant leur activité excluaient une telle intervention : les conditions d'éligibilité aux prêts (a), d'une part ; leur mandat « apolitique », d'autre part (b).

¹³⁹⁰ Banque mondiale, *Post Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*, 1998, p. 57. Disponible à l'adresse suivante : http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1998/04/01/00009265_3980624143531/Rendered/PDF/multi_page.pdf; A. Lonnberg, « Restoring and Transforming Payment and Banking Systems in Postconflict Economies », *Current Development in Monetary & Financial Law*, vol. 3, 2005, p. 727.

¹³⁹¹ K. E. Boon, « « Open for Business... », *op. cit.*, p. 523.

a. **L'évolution des conditions d'éligibilité aux prestations des banques multilatérales de développement a facilité leur intervention en matière de reconstruction économique post-conflit**

I. - *Les obstacles liés au statut de membre.* Certaines conditions de seuil dans les Statuts des banques multilatérales de développement semblent les empêcher de travailler dans des États en transition. Par exemple, les Statuts de la Banque mondiale exigent l'adhésion comme une condition préalable au financement de la Banque. Par conséquent, les nouveaux États, les États sortant d'un conflit et les entités territoriales au sein des États partitionnés ne sont pas considérés comme éligibles aux prestations fournies par la Banque mondiale¹³⁹² ; d'autant plus que ses Statuts précisent que son but est de « contribuer à la reconstruction et au développement des territoires des États membres ». Ils stipulent en outre que « les ressources et les installations de la Banque doivent être utilisées exclusivement pour le bénéfice des membres »¹³⁹³. La capacité de la Banque à admettre de nouveaux membres est très limitée : pour devenir membres de la Banque mondiale, les candidats doivent d'abord être membres du FMI¹³⁹⁴. La Banque semble être interdite d'intervenir dans de nombreuses zones post-conflits sans statut juridique ou gouvernement établi.

¹³⁹² K. E. Boon, « « Open for Business » », *op. cit.*, p. 523.

¹³⁹³ Banque mondiale, *Statuts, op. cit.*, art. I, art. III, para. 1 (conditions d'adhésion discutées à la Banque mondiale) (a) ; voir aussi *ibid.*, art. III, para. 4 (i) (discutant d'autres dispositions pertinentes relatives à l'adhésion). Pour une discussion de l'admission de nouveaux membres qui ne sont pas membres originaux du FMI, voir, E. B. Lin, « The Federal Republic of Yugoslavia and the World Bank », *World Bank Legal Review: Law and Justice for Development*, vol. 1, 2003, p. 379.

¹³⁹⁴ Banque mondiale, *Statuts*, art. II, para. 1 : («(a) Les membres originaux de la Banque sont les membres du Fonds monétaire international qui acceptent l'adhésion à la Banque avant la date indiquée à l'article XI, section 2 (e). (B) L'adhésion doit être ouverte à d'autres membres du Fonds, à ces moments-là et conformément aux conditions qui peuvent être prescrites par la Banque »).

Ceci contraste avec la politique suivie au FMI. En effet, le statut de non-membre a été moins problématique pour le FMI parce que ce dernier n'a pas d'obstacles à entretenir des relations avec de telles entités. Bien qu'il ne prête pas à des non-membres, il fournit une assistance technique et des conseils stratégiques aux pays candidats à l'adhésion, y compris les pays post-conflits. Les Statuts du FMI prévoient, en effet, que les membres du Fonds sont ceux qui étaient présents à la Conférence monétaire et financière des Nations unies en 1944, ou qui sont devenus par la suite membres du Fonds en remplissant les conditions fixées par le Conseil des gouverneurs¹³⁹⁵. Cela dit, au milieu des années 90s, une évolution s'est produite dans l'approche de la Banque sur cette question. Ce scénario a surgi, précisément, en ce qui concerne la Bande de Gaza. La Banque mondiale ne finançait pas des projets dans ce territoire en raison de son statut juridique en suspens.

En 1992, toutefois, des administrateurs de la Banque ont déterminé que l'amélioration des conditions économiques dudit territoire, l'impact sur la coopération régionale et la croissance économique, de même que les avantages pour la paix et la prospérité seraient tels qu'un Fonds d'affectation spéciale soutenu par la Banque serait « pour le bénéfice de ses membres », conformément à l'article III, paragraphe 1 (a) des Statuts du FMI ; malgré le fait que la Bande de Gaza, qui n'avait fait aucune demande d'adhésion, ne pouvait être considérée comme un membre de la Banque¹³⁹⁶.

Cette interprétation de l'expression « pour le bénéfice de ses membres » a ensuite été appliquée au Kosovo et au Timor oriental en 1999, lorsque les administrations provisoires ont été créées par l'ONU. Dans un mémorandum juridique, la Banque mondiale a déclaré que l'aide de la Banque mondiale aux pays non membres, ou territoires ayant un statut spécial, a été fournie à l'Union soviétique, à la Cisjordanie, à Gaza et à la Bosnie-Herzégovine, et est proposée pour le Kosovo. Dans tous les cas, la considération dominante qui a finalement conduit à l'extension de

¹³⁹⁵ Pour une discussion sur le processus d'admission de nouveaux membres, voir J. Gold, *The Fund and Non-Member States: Some Legal Effects*, Washington, IMF, 1996, p. 3.

¹³⁹⁶ I.F.I. Shihata, H. Abushakra et H. J. Gruss, « Legal Aspects of the World Bank's Assistance to the West Bank and the Gaza Strip », *The Palestine yearbook of international law*, vol. 7, 1994, p. 19.

l'assistance de la Banque est que cette dernière était pour le bénéfice des membres de la Banque ; et dans chaque cas, les avantages ont été identifiés et expliqués aux Administrateurs avant que l'assistance ne soit fournie¹³⁹⁷.

Cependant, comme l'explique Mme le professeur Kristen Boon, bien qu'elle ne l'ait pas encore fait, la Banque pourrait également utiliser ses Statuts comme fondement d'une compétence encore plus expansive sur les États non membres. En effet, l'article IV, paragraphe 10, des Statuts de la Banque agit comme une garantie de la souveraineté des États membres de la Banque ; par conséquent, il l'empêche d'intervenir dans les affaires politiques des pays membres. Cette garantie ne couvre pas les pays non membres. Selon le libellé de la Politique opérationnelle (OP) 2.30 du Manuel opérationnel, la Banque ne serait pas interdite de se livrer à une intervention de grande envergure dans les États non membres parce que les mesures de protection applicables aux membres n'ont pas été étendues aux non-membres. Les conséquences de cette défaillance sont importantes : les limites normalement applicables aux programmes de la Banque dans les États souverains sont levées dans les situations post-confliktuelles¹³⁹⁸.

Mais, en dehors de cet obstacle lié au statut des bénéficiaires des prestations des banques multilatérales de développement, une autre question, toute aussi importante, parce que touchant presque l'ensemble des institutions financières internationales doit également être abordée : c'est la question du mandat apolitique des

¹³⁹⁷ Banque mondiale, Mémoire du Président de la *Development International Association* sur une stratégie d'appui transitoire du Groupe de la Banque mondiale pour le Timor oriental, à l'annexe A, n° 21184 Rep-TP (3 novembre 2000), disponible à l'adresse suivante : [http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/AllAnnex .pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/AllAnnex.pdf). Le Kosovo était un territoire administré à l'échelle internationale dans l'ex-Yougoslavie sous la MINUK et donc pas admissible à l'adhésion. De même, l'ATNUTO a administré le Timor oriental pendant trois ans jusqu'à son indépendance en mai 2002, sous le nom de Timor-Leste. Au cours de cette période, le Timor oriental ne relevait plus de la compétence de l'Indonésie, ni n'était un État souverain capable d'adhésion indépendante.

¹³⁹⁸ K. E. Boon, « « Open for Business »... », *op. cit.*, p. 573.

institutions financières internationales et son impact dans l'implication des IFI en matière de reconstruction économique post-conflit.

b. L'évolution du mandat «apolitique» a régularisé l'intervention des institutions financières internationales dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit

En effet, c'est parce que la paix est une question de nature politique, que les processus de réconciliation et de rétablissement de la paix semblent être au-delà de la compétence des institutions financières internationales, en dépit de leurs objectifs de reconstruction. La prohibition d'interférer dans les questions d'ordre politique est d'ailleurs expressément mentionnée dans les Statuts du Fonds monétaire international (FMI), ainsi que dans ceux de l'ensemble des banques multilatérales de développement, à l'exception de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) (i) ; c'est seulement à travers une interprétation extensive de ces Statuts qu'ils ont, chacun à leur manière, réussi à contourner cet obstacle et à intervenir en matière de reconstruction économique post-conflit (ii).

(i) Le mandat «apolitique» dans les Statuts des différentes institutions financières internationales

La prohibition d'intervenir dans le domaine politique n'a pas été formulée de la même manière selon les institutions financières internationales. Mais elle a conduit au même résultat pour l'ensemble de ces institutions, à l'exception de la BERD qui, elle, ne l'avait pas dans ses Statuts.

I. - Le mandat « apolitique » dans les Statuts des institutions du Groupe de la Banque mondiale. Les Statuts de la BIRD et de L'AID indiquent clairement que ce sont des organisations économiques spécialisées qui ont un mandat limité et qui sont limitées dans les facteurs qu'elles peuvent prendre en compte dans leurs décisions opérationnelles¹³⁹⁹. En effet, les Statuts de la Banque mondiale et de sa filiale, l'Association internationale de développement, exigent aux institutions concernées, de veiller à ce que leurs fonds ne soient « utilisés que pour les fins pour lesquelles le prêt a été accordé, compte dûment tenu des considérations économiques et d'efficacité, et sans égard à la politique ou toute autre influence ou considération non économique »¹⁴⁰⁰. En effet, pour qu'il n'y ait aucun doute que ces deux institutions sont bien des organisations spécialisées en matière économique, leurs Statuts, article commun, déclarent : « La Banque et ses dirigeants ne doivent pas intervenir dans les affaires politiques des États membres ; ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par le caractère politique du membre ou des membres concernés. Seules des considérations économiques peuvent influencer sur leurs décisions et ces considérations seront impartialement pesées afin d'atteindre les objectifs énoncés à l'article premier »¹⁴⁰¹.

Pour mieux faire ressortir leur nature économique et non politique, leurs Statuts stipulent également que les États membres doivent respecter le caractère international de l'institution et éviter d'influencer leurs fonctionnaires qui doivent leur loyauté première à l'institution¹⁴⁰².

¹³⁹⁹ La récente initiative du cadre de développement intégré de la Banque en est la preuve. Voir généralement, J. D. Wolfensohn, Groupe de la Banque mondiale, *A Proposal for a Comprehensive Development Framework* (un projet de discussion), 1999. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.worldbank.org/cdf/cdf-text.htm>.

¹⁴⁰⁰ Voir, Statuts de la Banque mondiale, *op. cit.*, art. III, para. 6 ; voir aussi Statuts de l'AID, *op. cit.*, art. V, para. 1 (g) (contenant la même disposition avec une légère modification textuelle).

¹⁴⁰¹ Voir, Statuts de la Banque mondiale, *op. cit.*, art. XI, art. IV, para. 10 ; Voir aussi, Statuts de l'AID, *op. cit.*, art. V, para. 6 (Contenant la même disposition avec une légère modification textuelle).

¹⁴⁰² Banque mondiale, *op. cit.*, art. XI, art. V, para. 5 (c) ; AID, *op.cit*, art. VI, para. 5 (c). Les Administrateurs de la Banque sont considérés comme des « fonctionnaires » de la Banque et des représentants des États membres qui les ont choisis ou les ont sélectionnés.

Cependant, les Statuts de ces deux institutions ne définissent pas ce que l'on devrait entendre par « considérations économiques ». De même, aucun des Statuts ne définit les « affaires politiques » ou le « caractère politique ». À ce jour, la Banque n'a pas tenté de formuler une définition de ces termes afin de conserver une certaine flexibilité dans leur interprétation.

II. - Le mandat « apolitique » dans les Statuts de certaines banques régionales de développement. Les banques africaine, asiatique et interaméricaine de développement ont toutes des mandats similaires à ceux de la BIRD. Leurs Statuts les obligent toutes à contribuer au développement de leurs États membres¹⁴⁰³. Ils contiennent également tous des interdictions politiques presque identiques à celles de la BIRD et de l'AID. Elles sont également tenues de prêter principalement pour des projets spécifiques¹⁴⁰⁴.

III. - Le mandat « apolitique » dans les Statuts du FMI. Ce dernier, comme la Banque mondiale et certaines banques régionales de développement, est limité dans sa capacité à prendre en compte des considérations politiques dans ses opérations. Ses Statuts stipulent que, lors de la conduite de ses missions de surveillance, il doit « respecter les politiques sociales et politiques intérieures des membres, et dans l'application de ces principes [...] tenir dûment compte de la situation des membres »¹⁴⁰⁵. En outre, quand il offre un soutien financier aux membres, le FMI est tenu de veiller à ce que les fonds soient utilisés conformément aux objectifs du FMI,

¹⁴⁰³ Voir, Agreement Establishing the African Development Bank, du 4 août 1963, arts. 1-2. Disponible à l'adresse suivante: http://www.afdb.org/knowledge/publications/pdf/agrmt_adb_sep1999.pdf; Agreement Establishing the Asian Development Bank, du 4 décembre 1965, arts. 1-2. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.adb.org/documents/reports/charter/charter.pdf>; Agreement Establishing the Inter-American Development Bank, du 8 avril 1959, art. 1. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.iadb.org/leg/documents/convenio/english.pdf>, at 5 (last visited May 1, 2002).

¹⁴⁰⁴ Ces banques diffèrent, cependant, quelque peu de la BIRD, notamment dans le cadre de leurs transactions admissibles. En effet, certaines d'entre elles peuvent conclure des transactions financières autres que les extensions de crédit et peuvent également prêter sans garantie du gouvernement.

¹⁴⁰⁵ Voir, Statuts du FMI, *op. cit.*, art. IV, para. 3 (b).

qui sont tous de nature économique¹⁴⁰⁶. Le FMI a toutefois interprété ces exigences comme imposant une interdiction politique sur ses activités, même si ses Statuts ne contiennent aucune interdiction explicite.

IV. - l'absence de mandat « apolitique » dans les Statuts de la BERD. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a un mandat différent des autres banques régionales de développement. Tout d'abord, comme la BIRD et à la différence des autres banques régionales de développement, elle a, à la fois, un mandat explicite de développement et de reconstruction¹⁴⁰⁷. La raison en est évidente : elle a été créée à la suite de la fin de la guerre froide pour faire face à la reconstruction des pays communistes effondrés de l'ancien bloc soviétique. Deuxièmement, contrairement à toutes les autres banques de développement, la BERD a un mandat politique explicite. L'article I de ses Statuts stipule que « le but de la Banque est de favoriser la transition vers une économie de marché [...] dans laquelle les pays d'Europe centrale et orientale se sont engagés [...] en appliquant les principes de la démocratie pluraliste et de l'économie de marché »¹⁴⁰⁸. La BERD a eu tendance à interpréter les aspects politiques de son mandat de manière plutôt étroite. Ceci peut être illustré par le fait que la nature des opérations de la BERD dans ses pays membres ne semble pas être fortement influencée par la nature du système politique de ces derniers. Elle a continué à être active dans les pays mêmes où la qualité démocratique des gouvernements s'était détériorée¹⁴⁰⁹.

Toutefois, comme dans le cadre des autres instances financières internationales, l'approche a été de réinterpréter les dispositions des Statuts afin de contourner

¹⁴⁰⁶ *Ibid.*, art. V, para. 2.

¹⁴⁰⁷ L'absence d'un mandat explicite de reconstruction ne semble pas être un handicap important pour les autres banques de développement régionales intéressées à soutenir la reconstruction de leurs États membres.

¹⁴⁰⁸ . Voir sur ce point, l'Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, le 29 mai 1990, arts. 1-2. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ebrd.com/pubs/insti/basic/basic1.htm>.

¹⁴⁰⁹ D. D. Bradlow, « Should the International Financial Institutions Play a Role... », *op. cit.*, p. 706.

l'obstacle posé par le mandat « apolitique » et, ainsi, intervenir, notamment en matière de reconstruction économique post-conflit.

(ii) Interprétation extensive des dispositions statutaires et intervention en matière de reconstruction économique post-conflit

Cet élargissement a eu lieu, au sein des différentes institutions, dans les années 80s. En effet, au cours des cinquante dernières années, la Banque mondiale, les banques régionales de développement et le FMI n'ont cessé d'élargir le champ de leurs opérations¹⁴¹⁰. Afin de répondre à cette expansion, ils ont réinterprété certaines dispositions de leurs Statuts de base.

I. - Levée de l'obstacle lié au mandat « apolitique » au sein du Groupe de la Banque mondiale. Dans ses premières années, la Banque a limité les considérations économiques à toutes les questions qui étaient directement pertinentes pour la faisabilité technique et financière de chaque projet financé et à l'impact de ces projets sur la croissance économique potentielle des États membres. Comme sa compréhension des défis de développement rencontrés par ses membres avait augmenté, elle a commencé à élargir cette définition. Aujourd'hui, la Banque traite des préoccupations environnementales, des questions de genre, de gouvernance, de participation publique, de réformes économiques et judiciaires, et de bien d'autres questions au sein de sa définition de « considérations économiques »¹⁴¹¹.

Bien que la Banque ait choisi d'élargir son champ d'activités en élargissant sa définition des considérations économiques, elle n'a pas choisi de définir les limites extérieures de son mandat ou de définir la portée de son interdiction politique. Le plus

¹⁴¹⁰ D. D. Bradlow, « The World Bank, the IMF and Human Rights », *Transnational law & contemporary problems*, vol. 6, 1996, p. 47.

¹⁴¹¹ I.F.I. Shihata & al., « Legal Aspects of the World Bank's Assistance... », *op. cit.*, p. 47.

proche à avoir expliqué ce que signifie « politique » est un ancien Conseiller général de la Banque. Dans son opinion délimitant la portée admissible des activités de gouvernance de la Banque, il a déclaré que le terme « politique » se rapporte à « l'art et la pratique de diriger un pays ou de gouverner »¹⁴¹² ; une définition qui a été vivement critiquée, car elle ne permet pas de situer le curseur pour déterminer ce qui entre réellement dans cette catégorie de ce qui n'y entre pas¹⁴¹³.

II. - Levée de l'obstacle lié au mandat « apolitique » au FMI. Le FMI a connu une évolution similaire¹⁴¹⁴. Il a été établi comme une organisation monétaire dont la principale fonction est de superviser et de soutenir le système de valeur nominale des taux de change. Cependant, suite à l'effondrement du système de valeur nominale en 1971, il s'est trouvé de nouveaux rôles. Ces rôles ont continué à se développer quand les caractéristiques de la clientèle ont changé. Au début, tous les États membres ont utilisé les services du FMI. Depuis la fin des années 70s, seuls les pays en développement les ont utilisés, du moins jusqu'aux récentes crises financières internationales. Par conséquent, le FMI a dû adapter ses services et ses pratiques d'exploitation pour les besoins de ses clients. Cela signifie que ses services ont eu à prendre davantage en compte le niveau de développement de ses États membres et de la mesure dans laquelle les problèmes monétaires d'un État membre sont un symptôme des problèmes de développement les plus profonds. À la suite de ce changement, le FMI est devenu autant une institution de financement du développement qu'une institution monétaire. Son précédent objectif macroéconomique exclusif a été élargi pour inclure des questions telles que la gouvernance ; le contrôle du respect des normes et codes relatifs à des questions telles que la banque, la comptabilité, l'audit et la gouvernance d'entreprise ; les marchés du travail ; les allocations budgétaires, y compris les dépenses militaires ; et la réforme du droit.

¹⁴¹² *Ibidem.*

¹⁴¹³ D. D. Bradlow, « Should the International Financial Institutions Play a Role... », *op. cit.*, p. 708.

¹⁴¹⁴ D. D. Bradlow, « Stuffing New Wine Into Old Bottles: The Troubling Case of the IMF », *Journal of International Banking Regulations*, vol. 3, 2001, p. 9.

III. - *Levée de l'obstacle lié au mandat « apolitique » au sein des banques régionales de développement.* À l'exception de la BERD, dont la spécificité lors de sa création a déjà été soulignée, les banques régionales de développement ont connu dans leurs opérations une expansion similaire à celle subie par la Banque mondiale¹⁴¹⁵. Les politiques et les pratiques en matière de reconstruction économique post-conflit font partie des exemples les plus récents de cette expansion, à travers une réinterprétation flexible de leurs mandats par les différentes institutions financières internationales.

Paragraphe 2 : Portée de l'aide apportée par les institutions financières internationales (IFI) lors de la reconstruction des économies ravagées par des conflits armés

L'aide des institutions financières internationales (IFI) aux États, notamment en développement, est une forme classique d'intervention internationale dans la sphère étatique. Celle-ci est, en principe, respectueuse de la souveraineté de l'État dès l'instant où il s'agit, pour les IFI, de simplement conseiller ou surveiller les autorités gouvernementales, sans détenir un quelconque pouvoir normatif dans l'ordre juridique national des États. Cependant, cette intervention prend une connotation toute particulière lorsqu'il s'agit d'aider des États post-conflits où les autorités locales sont généralement défailtantes. Le rôle du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, prend dans ce contexte une dimension toute particulière.

Cette analyse sera menée en dissociant l'aide économique et financière des IFI aux autorités locales (A), de celle exercée auprès d'autres autorités internationales dépositaires de pouvoirs normatifs sur les territoires concernés (B). Dans l'un ou l'autre cas, en effet, les problématiques rencontrées ne sont pas les mêmes.

¹⁴¹⁵ R. Culpeper, *The Multilateral Development Banks: Titans or Behemoths ?*, Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 160.

A. L'aide des institutions financières internationales aux autorités locales

D'un point de vue purement juridique, l'aide des institutions financières auprès d'autorités locales ne soulève pas de problèmes particuliers dès l'instant où elle est réalisée de manière non contraignante (1). Toutefois, l'intervention des institutions financières internationales au Liberia, dans le cadre du Programme d'assistance à la gestion économique et à la bonne gouvernance au Liberia (GEMAP), a suscité de nombreuses controverses (2).

1) L'aide économique et financière traditionnelles des institutions financières internationales auprès des autorités locales des territoires ravagés par des conflits armés

I. - Les différentes formes d'aide des institutions financières internationales (IFI) en matière de reconstruction économique post-conflit. Au début du processus de reconstruction post-conflit, les décideurs doivent s'attaquer à de graves déséquilibres macroéconomiques et à des problèmes de gestion monétaire et budgétaire, avec des bureaucraties faibles, des capacités techniques insuffisantes et de graves contraintes de financement. Cela est particulièrement difficile au milieu des vulnérabilités politiques, sociales et institutionnelles. L'aide et l'assistance technique sont, à cet effet, impératives, à court terme, afin d'améliorer la capacité du gouvernement à créer un environnement adéquat, propice à l'investissement productif et à la croissance¹⁴¹⁶.

¹⁴¹⁶ G. Del Castillo, « Economic Reconstruction of War-Torn Countries: The Role of the International Financial Institutions », 2008, *op. cit.*, p. 1266.

Les IFI, qui incluent les institutions de Bretton Woods¹⁴¹⁷ et les banques régionales de développement, jouent un rôle essentiel dans l'établissement du cadre économique et financier, ainsi que des politiques de stabilisation et de réforme structurelle qui sont essentielles pour une reconstruction efficace. Ces institutions s'impliquent dans la reconstruction économique post-conflit de différentes façons et à différentes étapes. Elles aident les pays en période de paix et elles renouvellent leurs relations avec les pays concernés dès que les conflits se terminent¹⁴¹⁸. Bien qu'il existe des domaines, qui se chevauchent, dans lesquels les différentes IFI collaborent, il y a une division de travail basique entre elles. Le Fonds monétaire international (FMI) aide les pays à reconstruire leurs capacités dans les domaines fiscal, monétaire, économique et statistique, tandis que le Groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement se concentrent sur la reconstruction des fondations microéconomiques pour l'investissement, l'emploi et la croissance¹⁴¹⁹.

Chacune des institutions intervient à travers son programme d'assistance. À ce propos, depuis 2003, la Division de l'infrastructure financière du Département des systèmes monétaires et financiers du FMI a reçu des responsabilités particulières pour s'attaquer aux tâches post-conflits dans les domaines monétaire et financier. Le FMI, à l'instar des autres IFI, s'est fortement investi dans la réforme juridique post-conflit, au titre de son assistance technique à la reconstruction¹⁴²⁰. Le FMI fournit une assistance et des conseils rédactionnels afin de « *[contribuer] to the development of the productive resources of member countries by enhancing the effectiveness of economic policy and financial management* »¹⁴²¹. Sur cette base, le FMI a rédigé, ou fourni, des conseils sur les lois portant sur la banque centrale, la monnaie, la fiscalité,

¹⁴¹⁷ Le Fonds monétaire international (FMI ou Fonds) et la Banque mondiale.

¹⁴¹⁸ Notamment si les conditions de sécurité sont remplies.

¹⁴¹⁹ G. Del Castillo, « Economic Reconstruction of War-Torn Countries: The Role of the International Financial Institutions », *op. cit.*, p. 1268.

¹⁴²⁰ À ce propos, il déclare, par exemple, que créer un cadre juridique approprié pour la politique budgétaire est la première étape d'une réponse en trois étapes aux conflits. S. Gupta et al.: « Rebuilding Fiscal Institutions in Post-Conflict Countries », *IMF Occasional Paper No. 247*, 2005, pp. 7-8. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.imf.org/external/pubs/nft/op/247/op247>.

¹⁴²¹ Statuts du Fonds monétaire international, art. 1.

et d'autres questions fiscales, dans un certain nombre de zones post-conflits conformément à la présente politique¹⁴²².

La Banque mondiale, qui fonde sa participation aux réformes législatives sur sa mission de «*promote economic growth and reduce poverty in its member states*»¹⁴²³, a été, cependant, moins impliquée dans la réforme législative, priorisant les prêts de projets sur l'assistance technique ; mais elle a fourni des conseils sur des projets de loi dans des domaines aussi divers que les finances et les banques, les télécommunications, les anti-monopoles, les titres fonciers, les questions de genre et l'environnement. Dans les zones post-conflits, la Banque a ciblé les bases réglementaires pour les activités commerciales¹⁴²⁴. Au Timor oriental, par exemple, elle a contribué à la réforme des lois régissant la propriété foncière, la résolution des conflits, l'investissement, les transactions commerciales et l'arbitrage commercial, ainsi que les lois civiles et pénales¹⁴²⁵.

En termes généraux, les IFI préconisent des programmes de libéralisation qui combinent une réglementation gouvernementale minimale du marché et des incitations maximales pour les investisseurs privés. En effet, au cours des deux dernières décennies, les deux institutions ont contribué à la création d'un réseau de réglementation internationale de plus en plus dense visant à promouvoir les marchés libres et à protéger les droits des entrepreneurs par l'établissement de normes et de

¹⁴²² FMI, *MFD Technical Assistance to Recent Post-Conflict Countries*, du 13 décembre, 2004, p. 10. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.imf.org/external/np/ta/2005/eng/022805a.pdf>.

¹⁴²³ Banque mondiale, *Legal and Judicial Reform: Strategic Directions*, Rep. No. 26916, 2003, p. 1. Disponible à l'adresse suivante: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/10/24/000160016_20031024092948/Rendered/PDF/269160Legal0101e0also0250780SCODE09.pdf.

¹⁴²⁴ Banque mondiale, *Initiatives in Legal and Judicial Reform*, 2004, pp.8-10. Disponible à l'adresse suivante: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/01/000012009_20040301142827/Rendered/PDF/250820040Edition.pdf.

¹⁴²⁵ Banque mondiale, *East Timor Joint Assessment Mission, Building a Nation: A Framework for Reconstruction and Redevelopment*, 1999, p. 25. Disponible à l'adresse suivante: <http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/dtcjammacroecon.pdf>.

meilleures pratiques¹⁴²⁶. Cette stratégie consiste à renforcer les institutions et le système judiciaire grâce à de meilleurs cadres juridiques, à introduire des règlements modernes et des organismes de surveillance, à supprimer les restrictions commerciales et à établir un système et une autorité fiscale cohérents¹⁴²⁷. Les réformes réglementaires et financières visent à rendre l'affectation des ressources plus efficace, à éliminer les obstacles tels que la discrimination fiscale et les obstacles à l'entrée, à clarifier les droits de propriété et à l'exécution des contrats, et à créer une base de recettes internes grâce à une administration fiscale simplifiée¹⁴²⁸. En outre, les politiques des IFI visent à intégrer les économies post-conflits dans l'architecture financière mondiale¹⁴²⁹.

Ce type d'intervention des IFI auprès des autorités locales est, en principe, conditionné par le consentement de ces dernières et leur appartenance auxdites institutions. D'où tout l'intérêt d'une forte implication du Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII, afin de contourner de tels obstacles.

II. — L'invitation du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VI, comme base légale d'intervention des IFI. Le Conseil de sécurité fait désormais des IFI des acteurs clés du processus de reconstruction post-conflit. En effet, en dehors du soutien financier qu'elles peuvent apporter, le Conseil leur demande également de s'impliquer de manière intensive dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques économiques, notamment via l'assistance technique qu'elles peuvent fournir sur ces points. L'appel du Conseil de sécurité peut prendre diverses formes. Il peut

¹⁴²⁶ K. E Boon, « "Open For Business": International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *op. cit.*, p. 529.

¹⁴²⁷ FMI, *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*, 1999, p. 5. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/eng/code2e.pdf>.

¹⁴²⁸ K. E Boon, « "Open For Business": International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *op. cit.*, p. 529.

¹⁴²⁹ FMI, *IMF Technical Assistance: Transferring Knowledge and Best Practice*, 2003. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.imf.org/External/pubs/ft/exrp/techass/techass.htm>.

directement cibler les IFI¹⁴³⁰, tout comme il peut s'adresser à l'ensemble de la communauté internationale¹⁴³¹, porter sur un aspect économique particulier¹⁴³², ou

¹⁴³⁰ S/RES/1457, du 24 janvier 2003, para. 7 : « [le Conseil de sécurité] encourage les Etats, les institutions financières internationales et les autres organisations à aider les gouvernements de la région à faire en sorte de mettre en place les structures et institutions nationales nécessaires pour exercer un contrôle sur l'exploitation des ressources, [il] encourage aussi le Gouvernement de la République démocratique du Congo à coopérer étroitement avec les institutions financières internationales et la communauté des donateurs en vue de créer des institutions nationales capables de veiller à ce que ces secteurs soient contrôlés et gérés de façon transparente et en toute légitimité, de sorte que les richesses de la République démocratique du Congo profitent au peuple congolais » ; S/RES/1542, du 30 avril 2004, para. 13 : « [s]ouligne que les Etats membres, l'Organisation des Nations unies et d'autres organisations internationales, en particulier l'OEA et la CARICOM, les autres organisations régionales et sous régionales, les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales doivent continuer à contribuer à la promotion du développement économique et social d'Haïti, en particulier à long terme, pour que le pays puisse retrouver et conserver une stabilité et faire reculer la pauvreté ».

¹⁴³¹ S/RES/1698, du 31 juillet 2006, para. 10 : « [e]ncourage le Gouvernement de la République démocratique du Congo à intensifier ses efforts, avec le soutien de la communauté internationale, y compris les organisations internationales spécialisées, en vue d'instaurer de manière effective l'autorité de l'Etat sur l'ensemble de son territoire, d'établir son contrôle sur l'exploitation et l'exportation des ressources naturelles, et de rendre plus transparents les revenus de l'exploitation de ces ressources naturelles ».

¹⁴³² S/RES/1756, du 15 mai 2007, para. 14 : « [e]ncourage les autorités congolaises à poursuivre leurs efforts, avec l'appui de leurs partenaires internationaux, en vue d'exercer un contrôle efficace, transparent et complet des finances publiques, de manière à ce qu'il n'y ait plus d'impunité pour les responsables d'actes de détournement et de corruption » ; S/RES/1863, du 16 janvier 2009, para. 21 : « [e]ngage les Etats membres à appuyer [...] le renforcement et le développement des capacités du Gouvernement somalien aux niveaux fédéral, des Etats et local, notamment dans les domaines du développement des institutions, du développement des ressources humaines, de la gestion des finances publiques et des mécanismes de responsabilité, et d'appuyer la fourniture des services » ; S/RES/2149, du 10 avril 2014, para. 11 : « [e]ngage les autorités de transition, agissant avec le concours de la communauté internationale et en particulier avec les institutions financières internationales, qui pilotent l'action internationale, à mettre en place, compte tenu des objectifs cruciaux de consolidation de la paix et d'édification de l'Etat, des mécanismes de renforcement de la gestion des finances publiques et de la responsabilité financière, englobant le recouvrement des recettes fiscales, le contrôle des dépenses et les pratiques en matière de passation de marchés publics et d'attribution de concessions, en s'appuyant sur des données d'expérience internationales en la matière dans le sens de l'appropriation nationale et du respect de la souveraineté de la République centrafricaine ».

cibler l'ensemble de l'économie nationale¹⁴³³. Dès l'instant où l'implication des IFI, notamment le FMI et la Banque mondiale, se fait, en principe, sur invitation des États membres¹⁴³⁴, l'appel du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, a cet avantage de lever ces obstacles et de permettre ainsi à ces institutions de pleinement participer à l'ensemble du processus de reconstruction des territoires ravagés par des conflits. Cependant, une telle invitation ne donne pas de pouvoirs normatifs aux IFI. Sur cette base en effet, ces dernières ne peuvent qu'assister les différentes autorités locales dans le processus de reconstruction. Le cas libérien est tout de même atypique à cet égard.

2) La licéité de l'aide des institutions financières internationales autorités locales du Liberia dans le cadre du Programme d'assistance à la gestion économique et à la bonne gouvernance au Liberia (GEMAP)

I. - Considération à la base de la création du Programme d'assistance à la gestion économique et à la bonne gouvernance au Liberia (GEMAP). L'implication des organisations internationales au Liberia reposait sur une résolution du Conseil de sécurité, adoptée en 2003¹⁴³⁵, suite à la signature de l'Accord de paix global d'Accra qui a été facilité par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

¹⁴³³ S/RES/1159, du 27 mars 1998, para. 5 : « [d]emande à nouveau à tous les Etats et à toutes les organisations internationales et institutions financières d'aider au développement de la République centrafricaine après le conflit » ; S/RES/1529, du 29 février 2004, para. 10 : « [d]emande à la communauté internationale, en particulier à l'Organisation des Nations unies, à l'Organisation des Etats américains et à la Communauté des Caraïbes, de coopérer avec le peuple haïtien dans le cadre d'un effort à long terme visant à promouvoir la reconstruction des institutions démocratiques, et de participer à l'élaboration d'une stratégie propre à favoriser le développement social et économique et à combattre la pauvreté ».

¹⁴³⁴ À titre d'exemple, Statuts du Fonds monétaire international, art. Art. V, para. 2 (b).

¹⁴³⁵ S/RES/1509, du 19 septembre 2003.

(CEDEAO¹⁴³⁶. Cet Accord a, entre autres choses¹⁴³⁷, appelé à la création d'une Commission de réforme de la gouvernance¹⁴³⁸, dans le but d'assurer la bonne gouvernance au Liberia, et d'une Commission des contrats et des monopoles¹⁴³⁹, avec aucune autorité exécutive, ni capacité d'exécution¹⁴⁴⁰, pour superviser toute gestion budgétaire, et autre, du Gouvernement de transition.

En 2004, la Commission européenne et la CEDEAO ont mené des audits financiers et des enquêtes dans plusieurs entreprises publiques et autres agences génératrices de revenus. Sur la base des résultats des audits, la Commission européenne a conclu que « *theft and fraud within the transitional government were so great that they were sabotaging any possibility for durable peacebuilding* »¹⁴⁴¹. Les audits ont rencontré beaucoup de résistances, en particulier l'enquête de la CEDEAO sur les allégations de corruption dans les entreprises publiques, et plusieurs membres du Gouvernement national de transition du Liberia ont tenté d'entraver les enquêtes¹⁴⁴². Finalement, la pression de la communauté des donateurs internationaux a entraîné la formation d'un Groupe de travail sur la corruption et d'un Comité de gestion de trésorerie¹⁴⁴³. Sur la base de leurs conclusions, le Groupe de contact

¹⁴³⁶ *Peace Agreement between the Government of Liberia, the Liberians United for Reconciliation and Democracy, the Movement for Democracy in Liberia and the Political Parties, Accra/Ghana*, du 18 août 2003, Doc. N.U. S/2003/850, du 29 août 2003 [Accord d'Accra].

¹⁴³⁷ Parmi les autres activités de réforme, l'Accord d'Accra a appelé à une restructuration de la force de police libérienne (Accord d'Accra, art. VIII), la création d'une commission nationale indépendante sur les droits de l'homme (*Ibid.*, art. XII (2a)) et une Commission de la vérité et de la réconciliation 106 et la réorganisation de la Commission nationale des élections (*Ibid.*, art. XIII.).

¹⁴³⁸ *Ibid.*, art. XVI.

¹⁴³⁹ *Ibid.*, art. XVII.

¹⁴⁴⁰ R. Sannerholm, « Legal, judicial and administrative reforms in post-conflict societies: beyond the rule of law template », *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 12, 2007, p. 86.

¹⁴⁴¹ Les audits concernaient les agences suivantes : la Société libérienne de raffinage, l'Agence de développement forestier, l'Autorité portuaire nationale, l'Aéroport international Roberts, le Bureau des affaires maritimes et la Banque centrale du Libéria. Voir, Rapport du PNUD, « The Dimensions of Corruption in Post-War Liberia: Rebuilding the Pillars of Integrity and Strengthening Capacities », 2006. Disponible à l'adresse suivante : http://hdr.undp.org/sites/default/files/liberia_2006_en.pdf.

¹⁴⁴² Rapport du Secrétaire général conformément à la résolution 1579 (2004) du Conseil de sécurité concernant le Libéria. Doc. N.U. S/2005/376, du 7 juin 2005, para. 36.

¹⁴⁴³ *Ibid.*, para. 4.

international pour le Liberia (Groupe de contact) a proposé un Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique (GEMAP)¹⁴⁴⁴. Celui-ci, négocié sous les auspices de la CEDEAO, a été établi entre le Gouvernement national de transition du Liberia et le Groupe de contact¹⁴⁴⁵.

Le Programme a établi le cadre de coopération global visant à améliorer l'administration financière et fiscale, la transparence et la responsabilité. Les partenaires internationaux et les institutions gouvernementales libériennes ont cherché, en effet, à faire en sorte que le gouvernement et ses institutions gèrent les fonds publics de façon efficace et transparente, et consacrent le budget collecté à la reconstruction de l'infrastructure du pays¹⁴⁴⁶. Ces questions ont joué un rôle central avant et pendant la guerre civile. La mauvaise gouvernance économique et le manque de responsabilité ont érodé la capacité de l'État libérien et ont alimenté la concurrence violente sur les ressources naturelles lucratives¹⁴⁴⁷.

II. - Spécificité du GEMAP : la co-signature des experts internationaux. Le GEMAP comprend six composantes : la gestion financière et la responsabilisation ; l'amélioration de la budgétisation et de la gestion des dépenses ; l'amélioration des pratiques de passation des marchés publics et d'octroi de concessions ; l'établissement de processus efficaces pour la lutte contre la corruption ; le soutien aux institutions

¹⁴⁴⁴ *Governance and Economic Management Assistance Program*, Monrovia/Libéria, du 9 septembre 2005. Disponible à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/LIBERIAEXTN/Resources/GEMAP.pdf> [GEMAP]. Dans le préambule il est dit que le Groupe de contact « share serious concerns regarding Liberia's economic governance' and that 'after more than 18 months of intensive technical and policy advice and non budgetary financial support aimed at strengthening capacity, and following a strong initial start to address these areas, there is still widespread weak fiscal management ».

¹⁴⁴⁵ Le Groupe de contact international pour le Libéria était composé de représentants de l'ONU, de la CEDEAO, de l'UA, de la Banque mondiale, des États-Unis d'Amérique, du Ghana, du Nigeria, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Suède. Le GEMAP a finalement été signé par le ministre de la planification et des affaires économiques, le ministre de la Justice et le Président du Gouvernement national de transition, et par deux coprésidents du Groupe de contact.

¹⁴⁴⁶ *GEMAP*, op. cit., p. 1.

¹⁴⁴⁷ R. Sannerholm, « Legal, judicial and administrative reforms in post-conflict societies: beyond the rule of law template », *op. cit.*, p. 88.

clés ; et le renforcement des capacités¹⁴⁴⁸. La mise en œuvre de l'accord incombait au Comité directeur de la gouvernance économique (EGSC) composé de représentants du Gouvernement libérien, de la société civile et des donateurs internationaux¹⁴⁴⁹. La principale fonction du Comité directeur était de surveiller la mise en œuvre du GEMAP¹⁴⁵⁰ afin d'assurer le contrôle, la responsabilité et la transparence dans ses éléments fonctionnels, tels que la gestion des contrats. Le Comité directeur visait également à arbitrer tous les désaccords potentiels sur les décisions financières prises dans la Banque centrale, les ministères, les organismes du gouvernement et les entreprises publiques, et à faire ses conclusions et recommandations de manière transparente et publique¹⁴⁵¹. Le chef de l'État élu, Mme Ellen Johnson Sirleaf, en tant que Présidente, détenait l'autorité finale de décider des questions d'État dans les cas où l'arbitrage du Comité directeur n'aboutissait pas¹⁴⁵².

L'outil principal du GEMAP a été la nomination d'experts internationaux qui ont été placés directement dans les bureaux financiers de plusieurs institutions gouvernementales clés¹⁴⁵³. Ces experts internationaux étaient censés travailler dans leurs institutions respectives et en coopération avec les dirigeants libériens pour établir les normes économiques énoncées dans le GEMAP¹⁴⁵⁴. Pour atteindre ces normes, les experts internationaux ont été équipés d'une autorité de cosignature qui leur donnait, effectivement, un pouvoir de veto sur les décisions à prendre¹⁴⁵⁵. En effet, aucune transaction majeure ne pouvait être effectuée sans être examinée par un gestionnaire libérien et une contrepartie internationale. Cela a été mis en place dans divers

¹⁴⁴⁸ *GEMAP, op. cit.*, pp. 1-4.

¹⁴⁴⁹ *GEMAP, op. cit.*, annexe III.

¹⁴⁵⁰ *Ibidem.*

¹⁴⁵¹ *Ibid.*, annexe III, p. 16.

¹⁴⁵² *Ibidem.*

¹⁴⁵³ *Ibid.*, p. 2. Les procédures d'embauche ont été laissées aux mécanismes internes des organisations donatrices de financement, une procédure souvent critiquée. Sur ce point, voir C. Daase, « Liberia's Governance and Economic Management Assistance Programme — A New Model of Shared Sovereignty? », *op. cit.*, p. 503.

¹⁴⁵⁴ *GEMAP, op. cit.*, pp. 1 et ss.

¹⁴⁵⁵ C. Daase, « Liberia's Governance and Economic Management Assistance Programme — A New Model of Shared Sovereignty? », *op. cit.*, p. 503.

organismes étatiques tels que le Ministère des Finances, la Banque centrale du Liberia, le Bureau du budget, le Ministère des mines et de l'énergie, l'Autorité portuaire nationale, l'aéroport international Roberts de Monrovia, la Société libérienne de raffinage et l'Agence de développement forestier¹⁴⁵⁶. Ainsi, en vertu de la composante gestion financière et responsabilité, par exemple, un expert international avait-il l'autorité de signature conjointe sur les questions relatives à la banque, pour s'assurer que les contrôles internes et les audits sont effectués conformément aux règles établies¹⁴⁵⁷. Les experts internationaux avaient également un pouvoir de signature conjointe sur les pratiques de gestion financière dans diverses entreprises publiques¹⁴⁵⁸. Cependant, il était tout de même souligné, tout au long du Programme, que le recours aux experts internationaux était une mesure provisoire et que des réformes durables ne pouvaient être réalisées que par l'approbation du peuple libérien lui-même.¹⁴⁵⁹

En revanche, contrairement aux autres domaines d'activité du GEMAP, celui relatif à l'établissement de processus efficaces pour lutter contre la corruption n'envisageait pas d'experts internationaux dotés d'une autorité de cosignature. Les premières discussions entre le Groupe de contact et les autres Parties, lors des négociations, ont considéré l'État de droit comme un élément central d'un plan d'action solide visant à résoudre les problèmes de gouvernance du Liberia et ont pensé qu'il fallait que des juges de la sous-région servent dans les tribunaux libériens¹⁴⁶⁰. Cette proposition a rencontré beaucoup de critiques et une résistance continue du

¹⁴⁵⁶ R. Sannerholm, « Legal, judicial and administrative reforms in post-conflict societies: beyond the rule of law template », *op. cit.*, p. 89.

¹⁴⁵⁷ *GEMAP, op. cit.* p. 2.

¹⁴⁵⁸ R. Sannerholm, « Legal, judicial and administrative reforms in post-conflict societies: beyond the rule of law template », *op. cit.*, p. 89.

¹⁴⁵⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁶⁰ S. R. Lyons, « GEMAP: The New Anti-Corruption Plan for Liberia », *op. cit.* Disponible à l'adresse suivante: <https://www.asil.org/insights/volume/9/issue/38/gemap-new-anti-corruption-plan-liberia>.

Gouvernement national de transition, préoccupé par le fait que ces plans constitueraient une menace pour la souveraineté du Liberia¹⁴⁶¹.

Finalement, la cosignature n'a pas été incluse dans le GEMAP concernant les juges externes ou la participation d'experts externes dans l'exercice du pouvoir judiciaire au Liberia. En effet, la version définitive du GEMAP ne comportait qu'un rôle consultatif pour les experts juridiques internationaux et non une autorité de cosignature dans ce domaine¹⁴⁶². Elle a en outre souligné la nécessité d'établir une Commission indépendante anti-corruption, non politique et efficace, conformément aux directives internationalement reconnues¹⁴⁶³, comprenant des pouvoirs de poursuite complets¹⁴⁶⁴. Par ailleurs, le Programme prévoyait un soutien technique des organisations sous-régionales dans les enquêtes sur les fraudes graves, la corruption et les crimes économiques¹⁴⁶⁵.

Cependant, dans la mesure où le GEMAP demandait aux experts juridiques internationaux d'appuyer et de conseiller le pouvoir judiciaire libérien dans l'exercice prompt, transparent et efficace de la justice, en particulier en cas de corruption, afin de soutenir les efforts du gouvernement pour relancer le système judiciaire¹⁴⁶⁶, ceux-ci exerçaient nécessairement une influence notable sur les autorités locales libériennes. Certes, cela ne correspond pas à la proposition initiale de la CEDEAO de laisser les juges internationaux dispenser la justice, mais représente néanmoins une initiative intrusive dans la sphère économique locale¹⁴⁶⁷. Concernant la transparence dans

¹⁴⁶¹ R. Dawn et L. Bailey, « Liberia's Governance and Economic Management Assistance Programme (GEMAP) », un examen conjoint de la Section des meilleures pratiques de maintien de la paix et du Groupe des États fragiles de la Banque mondiale, 5/2006. <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org>.

¹⁴⁶² *GEMAP, op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁶³ *Ibid.*, annexe II, p. 13.

¹⁴⁶⁴ Néanmoins, l'Accord a fourni relativement peu de détails sur la composition, la fonction, l'autorité et le financement concrets de cette Commission (*Ibidem*).

¹⁴⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶⁶ *GEMAP, op. cit.*, annexe II, p. 13.

¹⁴⁶⁷ On peut, comme le suggère Richard Sannerholm, s'interroger sur le niveau de discrétion et d'indépendance de fait des juges libériens par rapport aux conseils d'experts internationaux sur

l'octroi de concessions, de contrats et de licences pour l'exploitation des ressources naturelles, le Liberia a, toutefois, suivi ses engagements conformément à l'Accord GEMAP et a rejoint l'Initiative pour la transparence des industries extractives¹⁴⁶⁸ et le Processus de Kimberley¹⁴⁶⁹.

En fait, de manière générale, Le GEMAP a constitué une forme intrusive et radicale de contrôle et de supervision internationale sur un certain nombre de questions économiques et de gouvernance au Liberia ; mais il n'a pas pour autant violé les règles et principes du droit international.

III. - Impact des résolutions du Conseil sur la portée juridique du GEMAP. À côté du Comité directeur, le Conseil de sécurité est devenu un mécanisme de contrôle externe par son approbation du GEMAP et sa décision de rester régulièrement informé sur la mise en œuvre de cet Accord, dans le cadre des rapports réguliers du Secrétaire général sur la situation au Liberia. En effet, le Conseil de sécurité avait pris note des discussions concernant un Plan d'action pour la gouvernance économique au Liberia visant à assurer la mise en œuvre rapide de l'Accord d'Accra et à accélérer la levée des mesures imposées par sa résolution 1521 (2003). Son rôle dominant au cours du processus de négociation et de mise en œuvre du GEMAP est devenu plus particulièrement visible dans la résolution 1607 (2005) dans laquelle il a explicitement encouragé les organisations de donateurs internationaux à devenir actives et plus impliquées dans le processus de transformation économique du Liberia¹⁴⁷⁰.

Le Conseil a également exprimé sa préoccupation quant au fait que le Gouvernement national de transition n'avait toujours pris aucune mesure pour mettre en œuvre ses obligations, en vertu de la résolution 1532 (2004), et a demandé au Gouvernement de prendre de telles mesures immédiatement, en particulier en adoptant

l'arbitrage des cas de grande envergure (l'auteur: « Legal, judicial and administrative reforms in post-conflict societies: beyond the rule of law template », *op. cit.*, p. 90).

¹⁴⁶⁸ Pour plus d'informations sur l'Initiative de transparence des industries extractives, voir <http://eiti.org/>.

¹⁴⁶⁹ Pour plus d'informations sur le processus Kimberly, consultez www.kimberleyprocess.com.

¹⁴⁷⁰ S/RES/1607, du 21 juin 2005, para. 13.

la législation nationale nécessaire, avec un soutien technique fourni par d'autres États et donateurs internationaux¹⁴⁷¹.

La création du GEMAP a été approuvée par la résolution 1626 (2005) qui s'est félicitée de cet accord en tant que moyen de mettre en œuvre l'Accord d'Accra et d'accélérer la levée des sanctions au Liberia¹⁴⁷². Le Conseil de sécurité a également demandé au Secrétaire général d'inclure des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du GEMAP dans ses rapports réguliers sur la MINUL¹⁴⁷³ et a exprimé sa satisfaction quant aux progrès du Liberia dans l'établissement d'une exploitation et de mécanismes financiers transparents. À la suite de cet examen satisfaisant, le Conseil a progressivement levé ses sanctions économiques sur le Liberia¹⁴⁷⁴. L'autorité de signature conjointe des experts internationaux présents dans les structures gouvernementales du Liberia a pris fin en octobre 2009¹⁴⁷⁵.

Cette implication du Conseil de sécurité dans l'élaboration et la mise en œuvre du GEMAP joue un rôle important quant à la portée juridique de cet accord. En effet, le GEMAP soulevait, tout d'abord, la question du respect de la souveraineté de l'État libérien. Il est vrai que le Gouvernement libérien est réputé avoir donné son consentement à cet accord, même si ce consentement semble avoir été acquis sous une certaine forme de contrainte. En effet, au cours des négociations sur le GEMAP, les donateurs internationaux ont menacé le Gouvernement national de transition de retirer

¹⁴⁷¹ *Ibid.*, para. 8.

¹⁴⁷² S/RES/1626, du 19 septembre 2005, préambule : « [s]e félicitant de la signature par le Gouvernement national de transition du Libéria et le Groupe de contact international du Libéria du Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique (GEMAP) qui vise à assurer la mise en œuvre rapide de l'Accord de paix global et à accélérer la levée des mesures imposées par la résolution 1521 (2003) [...] ».

¹⁴⁷³ S/RES/1626, du 19 septembre 2005, para. 4 : « [prévoit] la mise en œuvre du GEMAP par le Gouvernement national de transition et les gouvernements suivants du Libéria en collaboration avec leurs partenaires internationaux et prie le Secrétaire général d'inclure des informations sur l'état d'avancement de cette mise en œuvre dans ses rapports réguliers sur la MINUL [...] ».

¹⁴⁷⁴ S/RES/1689, du 20 juin 2006 ; S/RES/1731, du 29 septembre 2006.

¹⁴⁷⁵ C. Daase, « Liberia's Governance and Economic Management Assistance Programme — A New Model of Shared Sovereignty? », *op. cit.*, p. 518.

leur aide ou d'abandonner les exportations¹⁴⁷⁶. Ceci n'est généralement pas considéré comme constituant un acte de contrainte susceptible de remettre en cause la validité du consentement donné¹⁴⁷⁷. En revanche, il est également soutenu que le Gouvernement national de transition n'avait pas le pouvoir de conclure des accords à long terme sur toute question relative aux investissements financiers et à l'utilisation des ressources naturelles du Liberia¹⁴⁷⁸.

Par ailleurs, la nature juridique du GEMAP posait également question. En effet, le GEMAP était un accord conclu entre le Gouvernement national de transition et le Groupe de contact international. Les diverses organisations donatrices, cependant, n'étaient pas des Parties signataires de l'accord, réduisant ainsi la probabilité d'en faire un traité international. Autant il est douteux que le GEMAP soit un traité international, autant il l'est aussi qu'il ne soit qu'un engagement politique, sans obligations juridiques¹⁴⁷⁹.

Par conséquent, l'endossement du Conseil de sécurité d'un tel acte a, normalement, pour effet d'en renforcer la nature et les effets juridiques. Certains observateurs prétendent tout de même que le Conseil de sécurité a simplement « accueilli » et « approuvé » le GEMAP, sans imposer de mesures d'application aux Parties ; ainsi, la situation ne pouvait relever de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations unies¹⁴⁸⁰. Néanmoins, en agissant en vertu du chapitre VII, le Conseil de sécurité ne peut pas ne pas avoir recouvert les situations visées du régime d'exception qui caractérise ledit chapitre. En effet, le Conseil a non seulement soutenu ce processus en accueillant et approuvant la signature et la mise en œuvre du GEMAP, aussi bien de sa propre initiative qu'à l'invitation des organisations donatrices internationales ; mais en plus, en vertu de ses pouvoirs issus du chapitre VII, il a prorogé le mandat de la MINUL et établi un lien entre la mise en œuvre du GEMAP

¹⁴⁷⁶ S. R. Lyons, « GEMAP: The New Anti-Corruption Plan for Liberia », *op. cit.*, 2005.

¹⁴⁷⁷ S. D. Krasner, « Rethinking the Sovereign State Model », *Review of International Studies*, vol. 1, 2001, p. 37.

¹⁴⁷⁸ S. R. Lyons, « GEMAP: The New Anti-Corruption Plan for Liberia », *op. cit.*, 2005.

¹⁴⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁸⁰ *Ibidem*.

et ses sanctions en fonction du chapitre VII. Une telle implication du Conseil ne pouvait que faire naître des obligations juridiques à l'égard des Parties concernées par le GEMAP¹⁴⁸¹.

B. L'aide des institutions financières internationales à l'égard d'autorités internationales dépositaires de pouvoirs normatifs sur les territoires sujets à reconstruction

Comme nous venons de le voir, l'aide des institutions financières internationales (IFI), dans le contexte post-conflit, diffère sensiblement de celle qu'elles fournissent en période normale. Ce phénomène est accentué dans le cas d'une administration internationale ou d'une occupation militaire de territoire où les interlocuteurs des IFI ne sont plus les autorités locales, mais d'autres acteurs internationaux. Dans ce contexte, en effet, les IFI ont été tantôt amenées à exercer ou à participer à l'exercice de pouvoirs « quasi souverains » (1) ; tantôt elles se sont complètement effacées alors même qu'elles devaient exercer un contrôle efficace à l'égard d'autres acteurs internationaux dépositaires de pouvoirs normatifs sur un territoire donné (2).

1) L'aide des institutions financières internationales à l'égard d'acteurs internationaux dépositaires de pouvoirs normatifs sur les territoires sujets à reconstruction

¹⁴⁸¹ Dans le même sens, C. Daase, « Liberia's Governance and Economic Management Assistance Programme — A New Model of Shared Sovereignty? », *op. cit.*, p. 514.

En période normale, les pouvoirs des IFI sont consultatifs et sont fondés sur le consentement de leurs États membres. Par exemple, la section II, paragraphe b, de l'article V des Statuts du FMI reconnaît que le FMI fournit une assistance technique en tant que service à ses membres et que ce service n'impose aucune obligation à ces derniers sans leur consentement¹⁴⁸². Ainsi, pour la plupart des pays, l'adhésion aux codes de bonnes pratiques des IFI est, d'un point de vue purement juridique, volontaire. Leurs lois-types ne sont pas, par exemple, liées aux obligations d'adhésion. La seule obligation qui incombe aux membres du FMI est que, conformément à l'article VIII de ses Statuts, ils ne peuvent pas imposer de restrictions sur les paiements et les transferts courants¹⁴⁸³.

Dans les sociétés post-conflits, en revanche, l'absence d'homologues gouvernementaux représentatifs et fonctionnels, qui peuvent négocier sur les politiques et les changements législatifs proposés, implique une participation des IFI au-delà de la simple assistance technique. En effet, dans ce contexte, ces dernières servent généralement de stratèges économiques et même de principaux rédacteurs de textes clés de la législation économique et commerciale¹⁴⁸⁴. Sur cette base, le FMI et, dans une moindre mesure, la Banque mondiale sont devenus des acteurs juridiques importants dans la reconstruction économique de zones post-conflits comme l'Irak, le Kosovo ou le Timor oriental, notamment sous l'impulsion du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII. En effet, vu que le Conseil de sécurité a identifié la reconstruction économique comme un objectif pour les administrations de transition dans ces territoires, mais possède lui-même peu d'expertise en matière économique¹⁴⁸⁵, les IFI ont dès lors commencé à exercer des pouvoirs quasi souverains dans certains domaines essentiels de la gouvernance commerciale et budgétaire, en

¹⁴⁸² *Statuts du Fonds monétaire international*, 22 juillet 1944, art. V, sec. 2 (b). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/external/french/pubs/ft/aa/aa.pdf>.

¹⁴⁸³ *Ibid.*, art. VIII.

¹⁴⁸⁴ Ceci est illustratif de l'expansion croissante de leur fonction législative. Sur ce point, lire J. E. Alvarez, *International organizations as law-makers*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 235.

¹⁴⁸⁵ K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *op. cit.*, 1039.

participant notamment à l'élaboration d'une nouvelle législation sur ces territoires. En Irak, par exemple, la Résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité comprenait de nombreuses déclarations soutenant la reconstruction économique sur ce territoire et autorisait l'implication directe d'organismes économiques internationaux tels que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale dans la mise en œuvre de ces réformes. En effet, le Conseil « [notant] la déclaration du 12 avril 2003 par les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du Groupe des sept nations industrialisées dans laquelle les membres ont reconnu la nécessité d'un effort multilatéral pour aider à reconstruire et développer l'Irak, et pour le besoin d'assistance du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale dans ces efforts [...], [demande] aux institutions financières internationales d'aider le peuple irakien dans la reconstruction et le développement de leur économie [...] »¹⁴⁸⁶.

Par ailleurs, le Conseil avait également demandé au Représentant du Secrétaire général de « [favoriser] le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable, notamment en assurant la coordination avec les organisations nationales et régionales, selon qu'il conviendra, et avec la société civile, les donateurs et les institutions financières internationales »¹⁴⁸⁷. L'Autorité provisoire de la coalition (APC ou Autorité) a confirmé avoir interprété cette résolution comme exigeant la consultation de la Banque mondiale et du FMI sur les questions relatives à la reconstruction économique¹⁴⁸⁸. D'un point de vue formel, l'APC a prévu de recevoir les commentaires et examens de ses projets de règlements par la Banque mondiale et le FMI¹⁴⁸⁹. Dans certains cas, les IFI ont agi en tant que principaux conseillers en

¹⁴⁸⁶ S/RES/1483, du 23 mai 2003, préambule et para. 15.

¹⁴⁸⁷ *Ibid.*, para. 8 (e).

¹⁴⁸⁸ B. H. MacGurk, « Revisiting the Law of Nation-building: Iraq in Transition », *Virginia journal of international law*, vol. 45, 2005, p. 460. Ce dernier note que « [m]ost economic reform measures had to carefully track the coordination mechanism outlined in Resolution 1483, requiring feedback and approval from the IGC, the International Monetary Fund, the World Bank, and attorneys and interested agencies in London, Canberra, and Washington ».

¹⁴⁸⁹ Derek Gilman, ancien procureur général adjoint pour la réforme du droit commercial pour l'APC, a identifié les étapes suivantes dans le processus législatif de cet organisme: identifier les besoins (1); les prioriser (2); identifier le droit irakien existant pertinent (3); assigner un conseiller juridique pour

fonction de leurs domaines d'expertise : le FMI, par exemple, a été le rédacteur principal de la Loi sur la gestion financière et a fourni une aide importante dans la rédaction des lois bancaires adoptées par l'APC en Irak¹⁴⁹⁰.

Cette manière de faire ne manque pas de susciter quelques interrogations. En effet, dans le cadre de la démocratie en droit interne, le processus législatif est façonné par un équilibre d'intérêts entre les différentes institutions politiques habilitées à participer au processus décisionnel¹⁴⁹¹. Or, cet équilibre de pouvoirs, déjà fortement déformé dans le cadre des missions de gouvernance internationale post-conflits, en raison de la concentration de l'autorité publique entre les mains des autorités internationales¹⁴⁹², est complètement remis en cause avec l'intervention des IFI dans

l'examen de la loi iraquienne existante et identifier les normes internationales pertinentes (4); coordonner avec les Irakiens fonctionnaires du gouvernement et, dans la mesure du possible, le secteur public irakien, et fournir des résumés en arabe ou des documents ponctuels, si possible, (5); obtenir une coordination internationale: soumettre des projets de règlements et assurer l'approbation des représentants des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie, du FMI et de la Banque mondiale (6); réviser le projet en fonction des commentaires (7); traduire le projet de règlement en arabe (8); soumettre le projet de règlement à l'approbation de l'ambassadeur L. Paul Bremer (9); présenter les versions anglaise et arabe au Conseil intérimaire de gouvernement pour approbation (10); réviser davantage les projets incorporant des commentaires du Conseil intérimaire de gouvernement et des conseils d'institutions spécialisées, en particulier les institutions financières internationales et les gouvernements de la Coalition (11); obtenir la signature de l'Ambassadeur Bremer pour son entrée en vigueur (12); publier le règlement sur le site Web (13) et publier le règlement dans la Gazette officielle irakienne (14). Voir entretien avec Derek Gilman, tel que cité par K. E Boon, « "Open For Business": International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *op. cit.*, (note 87) p. 538.

¹⁴⁹⁰ FMI, *MFD Technical Assistance to Recent Post-Conflict Countries*, du 13 décembre 2004. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.imf.org/external/np/ta/2005/eng/022805a.pdf>, pp. 16-17 : « during the period 2003-04, MFD [Monetary and Technical Systems Dep't of the IMF] provided considerable TA [Technical Assistance] in the form of policy papers on a number of key issues, including central bank institutional reform, financial sector legislation, and currency reform to the Coalition Provisional Authority and the CBI [Central Bank of Iraq]. The first MFD mission, in July 2004, was largely of a diagnostic nature.... LEG [Legal Dep't of the IMF] and MFD prepared various versions of a new CBI Law, which was enacted in March 2004 ».

¹⁴⁹¹ J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, L.G.D.J., 2017, p. 567.

¹⁴⁹² En effet, au Kosovo, au Timor oriental et en Irak, par exemple, respectivement sur le fondement des Résolutions 1244 (1999), 1272 (1999) et 1483 (2003), les administrateurs internationaux ont été amenés à exercer des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

le cadre de l'élaboration de textes de loi. Sur ce point, certains auteurs ont soutenu que les réformes juridiques portant sur des questions économiques, dans un contexte post-conflit où les autorités locales sont défailtantes, créent un conflit d'intérêts fondamental pour les IFI, car les intérêts des habitants de ces zones sont inconciliables avec ceux de leurs principaux actionnaires. En effet, selon Mme Kristen Bonn, les IFI ont le devoir de promouvoir la libéralisation et de protéger les intérêts de leurs principaux actionnaires. Par conséquent, « *they have no option but to insist upon structural reforms and tight monetary policies that will protect the United States and other major industrialized countries, even if this brings about severe consequences in the recipient countries* »¹⁴⁹³.

Cela dit, si cet argument est recevable d'un point de vue éthique, il n'est pas pertinent d'un point de vue strictement juridique dès l'instant où une telle implication des IFI dans l'élaboration des textes de loi, sur un territoire post-conflit, est fondée sur des résolutions du Conseil de sécurité, adoptées sur la base du chapitre VII¹⁴⁹⁴. Cependant, il faut tout de même préciser que dans ce contexte précis, si l'objectif de la reconstruction économique multilatérale est de créer une base pour un gouvernement autonome durable, les objectifs des IFI doivent nécessairement être modifiés pour correspondre aux mandats généraux du Chapitre VII¹⁴⁹⁵.

¹⁴⁹³ K. E. Boon, « "Open For Business": International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *op. cit.*, p. 574.

¹⁴⁹⁴ La Résolution 1244 (1999) pour le Kosovo, la Résolution 1272 (1999) pour le Timor oriental et la Résolution 1483 (2003) pour l'Irak, pour ne citer que les exemples les plus patents.

¹⁴⁹⁵ Pour une analyse similaire, voir G. Handl (l'auteur: « Legal Mandates of Multilateral Development Banks as Agents for Change Towards Sustainable Development », *American Journal of International Law*, vol. 92, 1998, p. 645) qui note que dans le contexte du développement durable en général, les IFI doivent promouvoir des concepts normatifs qui portent directement sur le développement durable ; on peut donc en dire autant en ce qui concerne les objectifs du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

2) La portée du contrôle à l'égard des acteurs internationaux intervenant dans la vie économique des territoires sujets à reconstruction

À défaut d'exercer lui-même, ou par le biais de ses organes subsidiaires, des compétences étatiques, dans le cadre de la reconstruction post-conflit d'un territoire dont les autorités locales sont défailtantes, le Conseil de sécurité peut demander aux organisations internationales, notamment aux IFI, concernant les questions économiques, de surveiller et de contrôler l'action des entités internationales extérieures aux Nations unies, entités auxquelles serait reconnu ou attribué l'exercice de telles compétences, comme ce fut le cas en Irak en 2003. En effet, dans le cadre de la gestion et l'exploitation des ressources naturelles irakiennes, pendant la période d'occupation de ce territoire par la Coalition anglo-américaine, le Conseil de sécurité a confié aux IFI un rôle de contrôle et d'audit sur la gestion du Fonds de développement pour l'Irak (FDI) dont la création, initiée par la Coalition¹⁴⁹⁶, a été entérinée par le Conseil de sécurité dans sa Résolution 1483 (2003)¹⁴⁹⁷.

L'utilisation des ressources de ce fonds, bien que placé sous l'égide de la Banque centrale irakienne¹⁴⁹⁸, donc constituant une institution irakienne¹⁴⁹⁹, était tout de même du ressort de l'APC, car ces ressources devaient être « décaissées selon les instructions données par l'Autorité »¹⁵⁰⁰, quoiqu'« en consultation avec l'administration provisoire irakienne »¹⁵⁰¹. À cette fin, l'APC a mis en place le « *Program Review Board* » pour attribuer les contrats respectifs et administrer le FDI

¹⁴⁹⁶ L'APC a créé le Fonds de développement pour l'Irak (DFI) le 16 mai 2003. Lors de l'adoption de la Résolution 1483 (2003), le représentant des Etats-Unis a simplement porté à la connaissance du Conseil de sécurité la création de ce fonds.

¹⁴⁹⁷ Dans le cadre de la Résolution 1483 (2003), le Conseil de sécurité a simplement « pris acte de la création du fonds » (S/RES/1483, du 23 mai 2003, para. 12).

¹⁴⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹⁹ M. Hmoud, « The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483 », *op. cit.*, p. 449.

¹⁵⁰⁰ S/RES/1483, du 23 mai 2003, para. 13.

¹⁵⁰¹ *Ibidem*.

pour le compte du peuple irakien, ainsi que le Fonds de secours et de reconstruction de l'Irak prévu par le Congrès américain, au nom du peuple américain¹⁵⁰².

Le FDI était alimenté par les revenus liés à l'exportation du pétrole et du gaz, aux actifs restant dans le compte séquestre des Nations unies établi aux fins du programme « Pétrole contre nourriture », aux actifs gelés du Gouvernement irakien, ainsi qu'à ceux des membres de l'ancien régime et de leurs familles¹⁵⁰³. Lorsque l'APC a pris ses fonctions, il y avait environ 6 milliards de dollars *US* provenant du programme « Pétrole contre nourriture », des comptes séquestres et gelés, ainsi qu'au moins 10 milliards de dollars *US* provenant de la reprise des exportations du pétrole irakien¹⁵⁰⁴.

Par ailleurs, le FDI devait être « utilisé dans la transparence pour répondre aux besoins humanitaires du peuple irakien pour la reconstruction économique et la remise en état de l'infrastructure de l'Irak, la poursuite du désarmement de l'Irak, les dépenses de l'administration civile irakienne, et à d'autres fins servant les intérêts du peuple irakien »¹⁵⁰⁵. De même, l'Autorité était tenue d'assurer que les produits irakiens seraient vendus aux prix les plus élevés en vigueur sur les marchés internationaux respectifs¹⁵⁰⁶. L'APC a d'ailleurs reconnu certaines de ses obligations dans son Mémoire numéro 4 où elle dit « *[as] steward for the Iraqi people, the CPA will manage and spend Iraqi funds, which belong to the Iraqi people, for their benefit. [...]*

¹⁵⁰² E. Afsah, « Limits and Limitations of Power: The Continued Relevance of Occupation Law », *op. cit.*, p. 575.

¹⁵⁰³ S/RES/1483, du 23 mai 2003, para. 17.

¹⁵⁰⁴ E. Afsah, « Limits and Limitations of Power: The Continued Relevance of Occupation Law », *op. cit.*, p. 575.

¹⁵⁰⁵ S/RES/1483, du 23 mai 2003, para. 14.

¹⁵⁰⁶ *Ibid.*, para. 20 : « [d]écide que toutes les ventes à l'exportation de pétrole, de produits pétroliers et de gaz naturel provenant d'Iraq effectuées après la date d'adoption de la présente résolution seront mises en conformité avec les pratiques optimales en vigueur sur le marché international, et auditées par des experts comptables indépendants faisant rapport au Conseil international consultatif et de contrôle visé au paragraphe 12 ci-dessus, afin de garantir la transparence, et décide en outre qu'hormis les fonds visés au paragraphe 21 ci-après, tous les produits de ces ventes seront versés au Fonds de développement pour l'Iraq, en attendant qu'un gouvernement irakien représentatif et reconnu par la communauté internationale soit dûment constitué ».

they shall be managed in a transparent manner that fully comports with the CPA's obligations under international law, including Resolution 1483 »¹⁵⁰⁷.

Le régime ainsi établi était soumis à un mécanisme de contrôle international. L'Autorité provisoire de la coalition était, en effet, tenue de permettre la participation d'un groupe « d'experts-comptables indépendants » aux procédures administratives internes ayant pour objet la fixation des prix des ressources naturelles irakiennes et la répartition des profits de la vente de ces ressources entre les divers objectifs de politique économique fixés par le Conseil de sécurité¹⁵⁰⁸. Aux termes du paragraphe 12 de la résolution 1483 (2003), ce groupe d'experts-comptables indépendants devait être nommé par un organe international *ad hoc*, appelé le Conseil international consultatif et de contrôle (Conseil international ou IAMB), formé par des représentants du Secrétaire général des Nations unies, du Directeur du FMI, du Président de la Banque mondiale et du Directeur du Fonds arabe de développement économique et social¹⁵⁰⁹. La résolution 1483 (2003) est, cependant, restée silencieuse concernant la mise en place de l'IAMB, ses fonctions de conseil et de suivi et son mandat¹⁵¹⁰. Cette forme de contrôle s'est avérée assez faible, car le Conseil de sécurité n'a attribué aux experts internationaux que des pouvoirs consultatifs qui ne sont pas en adéquation avec l'étendue des pouvoirs qu'il a confiés à l'Autorité provisoire de la coalition (APC) en matière économique¹⁵¹¹.

¹⁵⁰⁷ APC, Memorandum No. 4, *Contract and Grant Procedures Applicable to Vested and Seized Iraqi Property and the Development Fund for Iraq*, CPA/MEM/2003/04, du 19 août 2003, sec. 1. Disponible à l'adresse suivante: http://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20030820_CPAMEMO_4_Contract_and_Grant_Procedures_and_Appendix_A_-_D.pdf. Voir aussi, APC, Regulation No. 2, *Development Fund for Iraq*, CPA/REG/2003/02, du 10 Juin 2003, préambule, para. 5.

¹⁵⁰⁸ S/RES/1483, du 23 mai 2003, para. 12.

¹⁵⁰⁹ *Ibidem*.

¹⁵¹⁰ M. Hmoud, « The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483 », *op. cit.*, p. 450.

¹⁵¹¹ En prévision du transfert des compétences étatiques aux autorités locales irakiennes, le Conseil de sécurité, dans sa Résolution 1546 (2004), paragraphe 24 « [n]ote que, une fois dissoute l'Autorité provisoire de la Coalition, les ressources du Fonds de développement pour l'Iraq seront dépensées sous la seule autorité du Gouvernement intérimaire de l'Iraq, et décide que le Fonds de

En consultation avec l'APC, le Conseil international a nommé le bureau de Bahreïn du cabinet international de comptabilité KPMG pour auditer les dépenses du FDI. Les rapports de KPMG et du Conseil international ont déploré la résistance rencontrée face au personnel de l'APC et ont déclaré avoir observé des irrégularités financières¹⁵¹². Entre mai 2003 et juin 2004, l'APC a contrôlé 23,3 milliards de dollars US dans le FDI et a dépensé ou déboursé 19,6 milliards de dollars US, dont près de 12 milliards de dollars en espèces¹⁵¹³. Les rapports indiquent qu'une grande partie de cet argent a été gaspillée, volée ou perdue. Dans un rapport d'audit de janvier 2005, l'Inspecteur général des États-Unis pour la reconstruction de l'Irak écrit: « *[the] CPA provided less than adequate controls for approximately \$8.8 billion in DFI funds provided to Iraqi ministries through the national budget process. Specifically, the CPA did not establish or implement sufficient managerial, financial, and contractual controls to ensure DFI funds were used in a transparent manner. Consequently, there was no assurance that the funds were used for the purposes mandated by Resolution 1483. [...] we believe the CPA management of Iraq's national budget process and oversight of Iraqi funds was burdened by severe inefficiencies and poor*

développement pour l'Iraq sera utilisé de manière transparente et équitable et dans le cadre du budget iraquien, notamment pour honorer les obligations qui n'ont pas encore été réglées, que les arrangements concernant le versement des produits de la vente à l'exportation de pétrole, de produits pétroliers et de gaz naturel, visés au paragraphe 20 de la résolution 1483 (2003), continueront de s'appliquer, que le Conseil international consultatif et de contrôle poursuivra ses activités de contrôle du Fonds de développement pour l'Iraq et comprendra comme membre supplémentaire doté du droit de vote plein et entier une personne dûment qualifiée désignée par le Gouvernement de l'Iraq, et que des mesures appropriées seront prises pour que se poursuive le versement des produits visés au paragraphe 21 de la résolution 1483 (2003) » (S/RES/1546, du 8 juin 2004).

¹⁵¹² Conseil international consultatif et de contrôle, Development Fund for Iraq Audit, IAMB, 2004 (disponible à l'adresse suivante : www.iamb.info/dfiaudit.htm); Conseil international consultatif et de contrôle, *Appendix to the audit of the Development Fund for Iraq - Matters noted involving internal controls and other operations issues during the audit of the Fund for the period up to 31 December 2003*, IAMB, 2004 (disponible à l'adresse suivante : www.iamb.info/dfiaudit.htm); Conseil international consultatif et de contrôle, *KPMG's Audit Notes*, IAMB, 2004 (disponible à l'adresse suivante : www.iamb.info/auditrep/r052203a.pdf).

¹⁵¹³ Chambre des représentants des États-Unis, Cash Transfers to the Coalition Provisional Authority, Memorandum to Members of the Committee on Oversight and Government Reform, 110e Congrès, 6 février 2007, pp. 5-9. Disponible à l'adresse suivante : https://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2007_hr/070206-memo.pdf.

management »¹⁵¹⁴. Les auditeurs ont trouvé des centaines d'irrégularités, des contrats, des projets et des entrepreneurs inexistantes. Plusieurs poursuites pénales ont été engagées entre-temps contre des entrepreneurs privés et contre les membres de l'APC pour fraude à grande échelle dans les marchés publics¹⁵¹⁵.

On peut, au final, douter de la conformité de ces pratiques avec les exigences relevant du droit de l'occupation militaire¹⁵¹⁶. Ceci est dû, en partie, au faible contrôle organisé par le Conseil de sécurité sur l'action, dans le domaine économique, des puissances occupant le territoire irakien. Par conséquent, la mauvaise gestion du Fonds de développement pour l'Irak (FDI) par l'Autorité provisoire de la coalition (APC) pourrait, à terme, donner lieu à des demandes d'indemnisation de l'Irak à l'encontre des puissances occupantes¹⁵¹⁷.

Section II : La licéité de la participation au processus de reconstruction économique en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies des mandataires secondaires du Conseil de sécurité

Ils sont qualifiés de secondaires, soit parce qu'en dépit de posséder un mandat économique plus ou moins clair, les habilitant à participer aux opérations de reconstruction économique dans les territoires ravagés par des conflits armés, comme

¹⁵¹⁴ Bureau de l'Inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Irak, *Oversight of Funds Provided to Iraqi Ministries through the National Budget Process*, Rapport d'audit n° 05-004, du 30 janvier 2005, p. I (ii) et p. 5.

¹⁵¹⁵ S. Talmon, « A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq », in P Shiner & A Williams (éds), *The Iraq War and International Law*, Hart Publishing, 2008, p. 23.

¹⁵¹⁶ Pour une approche similaire, E. Benvenisti, « Water Conflicts During the Occupation of Iraq », *American Journal of International Law*, vol. 97, 2003, p. 869.

¹⁵¹⁷ S. Talmon, « A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq », *op. cit.*, p. 23.

c'est le cas pour le Conseil de tutelle des Nations unies ou de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ils ne l'ont jamais fait jusqu'à ce jour (§-1) ; soit parce que leur intervention est demeurée épisodique ou faible, à l'instar de l'Union européenne au Kosovo ou de l'Union africaine en Afrique (§-2). C'est donc logiquement que ces deux types d'acteurs internationaux vont être abordés tour à tour.

Paragraphe 1 : Base légale de la participation aux opérations de reconstruction économique post-conflit, du Conseil de tutelle des Nations unies et de l'Organisation mondiale du commerce

Si l'Organisation mondiale du Commerce possède des compétences claires en matière de reconstruction économique, il n'en est pas de même du Conseil de tutelle des Nations unies, dont la participation à de tels types d'activités a souvent été remise en cause.

Parce que cette dernière est un des organes principaux des Nations unies, possédant donc des liens très étroits avec le Conseil de sécurité, il sera analysé en premier lieu (A). Les relations entre le Conseil de sécurité et l'OMC étant plus conflictuelles, elles seront abordées en deuxième lieu (B).

A. Base légale de la participation du Conseil de tutelle des Nations unies aux opérations de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés

Le Conseil de tutelle, établi dans les chapitres XII et XIII de la Charte des Nations unies, et originellement destiné à conduire les territoires administrés vers

l'autonomie et l'indépendance¹⁵¹⁸, peut utilement épauler le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, à reconstruire les économies dévastées par la guerre. Les obstacles souvent relevés à cette action ne sont pas insurmontables.

En effet, il est vrai que l'article 77 de la Charte¹⁵¹⁹ indique clairement que les territoires peuvent uniquement être administrés sous le système de tutelle des Nations unies quand ils ont été volontairement placés sous ce régime par un accord entre les États responsables et les Nations unies. Ce qui a laissé penser certains qu'une application forcée de ce régime de tutelle contre la volonté des peuples concernés, notamment via des mesures prises par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII, excéderait clairement la portée d'application du chapitre XII et serait, ainsi, contraire aux dispositions express de la Charte en violant, notamment, son article 24, paragraphe 2, qui déclare que le Conseil doit agir en conformité avec les buts et principes des Nations unies quand il accomplit les missions qui lui sont confiées par la Charte¹⁵²⁰.

¹⁵¹⁸ Charte des Nations unies, art. 76.

¹⁵¹⁹ L'article 77, paragraphe 1, de la Charte des Nations unies limite l'application du système de tutelle qu'il organise à trois catégories de territoire : les territoires sous mandats en vertu du système de mandat de la SDN ; les territoires détachés des Etats ennemis à la suite de la seconde Guerre Mondiale, et les territoires volontairement placés sous ce régime par les Etats responsable de leur administration. Seule cette dernière catégorie nous intéresse ici parce que les deux premières ne sont plus d'actualité. En effet, à l'heure actuelle, il n'existe plus de territoire autrefois sous mandat de la SDN. De même qu'il n'existe plus de territoire détaché des « Etats ennemis » ; Etats qui, soit dit en passant, sont aujourd'hui des membres à part entière de l'Organisation des Nations unies (l'Allemagne, le Japon ou l'Italie font partie de ce qu'on appelle aujourd'hui les « semi-membres permanents » du Conseil de sécurité. Sur ce point, F. Delon, « La concertation entre les membres permanents du Conseil de Sécurité », *op. cit.*, pp.57-60).

¹⁵²⁰ R. Gordon, « Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion », *American University Journal of International Law and Policy*, *op. cit.*, pp. 301-326. Ce dernier soutient exactement que « [while] a finding of a threat to the peace ameliorates domestic jurisdiction concerns, imposing trusteeship status would directly contravene express provisions of the Charter. This contravention would make it difficult to find that imposing trusteeship is part of the implied powers that arise out of the Security Council's broad authority to maintain international peace. This does not mean the Security Council is powerless. Rather, the limitations indicate that the Security may not strip a State of its statehood, sovereignty, or government and declare that sovereignty is in abeyance or that it resides in the United Nations (*Ibid.*, p. 326).

En plus, l'article 78 stipule explicitement que le régime de tutelle ne concerne pas les membres, originaux ou ultérieurs, de l'Organisation des Nations unies, en raison du principe de l'égalité souveraine¹⁵²¹ ; à moins de redéfinir l'égalité souveraine, de modifier la Charte ou de déterminer qu'à un moment donné un État n'est plus membre de l'ONU, la Charte ne permet pas d'imposer le statut de tutelle aux États membres¹⁵²². Enfin, certains auteurs soutiennent qu'en dépit de la référence au maintien de la paix et de la sécurité internationale dans le système de tutelle des Nations unies, l'utilisation qui en avait été faite, dans ce système, est différente du contexte actuel des opérations d'administration post-conflit de territoire comprenant, pour la plupart, de larges missions de reconstruction économique. Selon eux, en effet, bien que l'établissement d'une tutelle fût généralement vu comme un renforcement de la paix universelle, l'inclusion de l'expression « affermir la paix et la sécurité internationales » comme objectif du système de tutelle de l'article 76 de la Charte était principalement destinée à souligner qu'un territoire sous tutelle a besoin de « *play its part in the maintenance of international peace and security* »¹⁵²³, comme prévu par l'article 84 de la Charte¹⁵²⁴.

En revanche, la création des administrations post-conflit est une mesure ayant pour but de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales qui tombe au

¹⁵²¹ Charte des Nations unies, art. 78.

¹⁵²² Une hypothèse émise par Carsten Stahn (l'auteur, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *op. cit.*, p. 119.

¹⁵²³ C. E. Toussaint, *The Trusteeship System of the United Nations*, Westport, Greenwood Press, 1976, pp. 54-55.

¹⁵²⁴ Charte des Nations unies, art. 84: « L'autorité chargée de l'administration a le devoir de veiller à ce que le territoire sous tutelle apporte sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales. A cette fin, elle peut utiliser des contingents de volontaires, les facilités et l'aide du territoire sous tutelle pour remplir les obligations qu'elle a contractées à cet égard envers le Conseil de sécurité, ainsi que pour assurer la défense locale et le maintien de l'ordre à l'intérieur du territoire sous tutelle ».

sein des pouvoirs ambitieux du Conseil de sécurité, en vertu de la Charte des Nations unies¹⁵²⁵.

Sous cet angle, on pourrait soutenir que le système de tutelle des Nations unies prévoit un régime spécial, indépendant ou exclusif pour l'administration de territoires sous le régime de la Charte. Par conséquent, le Conseil de sécurité serait interdit, non seulement de solliciter, en vertu du chapitre VII, l'intervention du Conseil de tutelle dans le cadre des processus de reconstruction post-conflit, mais aussi de mettre en place des administrations de tutelle parallèle¹⁵²⁶. Il n'en est rien.

En fait, cette approche correspond à une interprétation stricte ou purement littérale de la Charte qui n'est plus adaptée de nos jours¹⁵²⁷. Une interprétation dynamique, prenant en compte le contexte systématique, téléologique et historique, doit prévaloir afin d'être en conformité avec le concept des pouvoirs implicites qui gouverne l'interprétation des compétences accordées par la Charte¹⁵²⁸. À cet effet, l'article 24 susmentionné doit être considéré comme une simple énumération des pouvoirs spécifiques accordés par la charte, dans son article 24, paragraphe 2, en vertu des chapitres VI, VII, VIII et XII, au Conseil de sécurité pour l'accomplissement de ses devoirs, et non comme la liste définitive des pouvoirs qui lui sont conférés par la Charte¹⁵²⁹

¹⁵²⁵ Sur tous ces points, E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, *op. cit.*, p. 79.

¹⁵²⁶ Une hypothèse émise par Michael Bothe et Thilo Marauhn (les auteurs : « UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration », *op. cit.*, pp. 233-234).

¹⁵²⁷ C. Stahn, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 61, 2001, p. 130.

¹⁵²⁸ *Ibidem*.

¹⁵²⁹ J. Delbrück, « Article 24 », in B. Simma (éd.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 1994, pp. 397-407.

Par ailleurs, au regard des dispositions pertinentes de la Charte¹⁵³⁰, le placement volontaire d'un État membre sous le régime de tutelle des Nations unies ne semble pas poser problème. L'on pourrait, en effet, considérer que celui-ci est acquis lorsque le Conseil de sécurité agit en vertu du chapitre VII, conformément à l'exception de la clause de compétence de l'article 2, paragraphe 7, étant donné qu'il est admis que le consentement des États aux différentes actions du Conseil est considéré comme acquis dès l'instant où lesdits États ont signé la Charte des Nations unies.

Ainsi, l'absolue exigence d'un accord de tutelle avec les États territoriaux, contenue dans l'article 78, peut ne pas être interprétée comme une limitation à une action unilatérale du Conseil de sécurité lorsqu'il agit pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale, car dans ce contexte la souveraineté nationale, que l'article 78 cherche à protéger¹⁵³¹, pourrait être surmontée en qualifiant une situation de menace contre la paix¹⁵³².

Par ailleurs, l'interprétation restrictive du concept de maintien de la paix dans le cadre de la tutelle ne saurait être retenue également, vu l'interprétation extensive de la notion de menace contre la paix qui est faite de nos jours.

En somme, en dépit des obstacles mentionnés dans la Charte, rien ne s'oppose à ce que le Conseil de sécurité sollicite l'intervention du Conseil de tutelle dans le cadre d'une opération de reconstruction post-conflit, d'autant plus que l'article 81 de la Charte, contrairement à l'article 22 de la Convention de la SDN, prévoit une forme

¹⁵³⁰ Charte des Nations unies, arts. 77 et 78.

¹⁵³¹ Par ailleurs, selon Carsten Stahn, il faut interpréter strictement l'article 78 étant donné son contexte historique. En effet, cette déclaration avait une fonction purement déclaratoire lorsqu'elle a été adoptée. Elle avait été ajoutée au sein de la Charte uniquement pour indiquer que la Syrie et le Liban, qui sont devenus des membres légitimes de la Conférence fondatrice des Nations unies, en déclarant la guerre à l'Allemagne en février 1945, ne pourraient pas faire l'objet d'une tutelle des Nations unies (l'auteur, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *op. cit.*, p. 119.

¹⁵³² M. Bothe and Th. Marauhn, « UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration », *op. cit.*, p. 235.

directe d'administration de tutelle par l'Organisation, soit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs États, soit par l'Organisation elle-même¹⁵³³.

Cependant, une telle coopération n'est sans doute pas prête de voir le jour, car au-delà de la connotation coloniale qui irradie le système de tutelle des Nations unies¹⁵³⁴, à la suite de l'indépendance du Pâlot en 1994, le Conseil de tutelle a officiellement suspendu ses activités¹⁵³⁵ ; mais il reste un organe des Nations unies vu que la Charte n'est pas encore abrogée sur ce point.

B. Base légale de la participation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au processus de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés

I. - Liens entre commerce international et conflits. Il est dorénavant établi que des liens existent entre le commerce et les conflits violents ou armés. En effet, des études ont montré que des individus, des ménages et des entreprises dans des zones de conflit et post-conflituelles sont susceptibles d'être moins capables de tirer parti des avantages du commerce. D'une part, ils sont généralement moins exposés aux activités

¹⁵³³ En pratique, cependant, les Nations unies n'ont jamais exercé ces fonctions. En 1947, le Conseil de tutelle a rédigé un accord de tutelle pour la cité de Jérusalem désignant les Nations unies comme autorité tutélaire, avec le Conseil de tutelle administrant le territoire, un gouverneur agissant au nom des Nations unies. Mais l'accord n'a jamais été mis en œuvre, notamment en raison de l'éclatement de la guerre de 1948. Sur tous ces points, voir, C. Stahn, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *op. cit.*, p. 118.

¹⁵³⁴ R. Wilde, « From Trusteeship to Self-Determination and Back again: The Role of the Hague Regulations in the Evolution of International Trusteeship, and the Framework of the Rights and Duties of Occupying Powers », *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, vol. 31, 2009, pp. 95-97.

¹⁵³⁵ En effet, par une résolution adoptée le 25 mai 1994, le Conseil a modifié son règlement intérieur pour abandonner l'obligation de se réunir chaque année et a convenu de se réunir à l'avenir, si l'occasion se présente, notamment par sa décision ou celle de son président, ou à la demande d'une majorité de ses membres, de l'Assemblée générale ou de celle du Conseil de sécurité.

commerciales. D'autre part, même lorsque des opportunités commerciales surviennent, diverses dimensions de la fragilité, telles que l'exposition aux conflits et l'environnement économique incertain, posent des contraintes pour profiter de ces opportunités. Ainsi, les conflits réduisent-ils considérablement la capacité de commercer en diminuant la capacité de production des entreprises et des ménages. Ils peuvent, par exemple, réduire l'accès des entreprises locales à des produits importés ; ce qui peut étouffer leur productivité et, par conséquent, entraîner une baisse des salaires, des ventes et de l'emploi¹⁵³⁶.

Les données tirées de la Sierra Leone suggèrent, en effet, que le conflit civil dans les années 2000 a réduit la production des entreprises à travers deux canaux : une augmentation du coût unitaire, en tant que perturbation de la production, a entraîné une réversion vers des moyens de production moins sophistiqués et moins intensifs en capital qui auraient été compétitifs en temps normal, et une baisse de la demande en raison de la réduction du revenu des ménages¹⁵³⁷. De même, les troubles civils en Côte d'Ivoire, suite au coup d'état de 1999, ont entraîné une baisse moyenne de 16 à 23 % de la productivité des entreprises, avec une baisse plus importante pour les entreprises étrangères qui étaient des cibles spécifiques de la violence¹⁵³⁸.

En outre, les conflits violents entravent souvent la capacité de commercer à travers et à l'intérieur des frontières ; ce qui peut entraîner une augmentation des prix des biens et services de base et exacerber la pauvreté. En effet, ils provoquent souvent un effondrement des importations, affectant directement la consommation du fait de l'augmentation des prix et de la moindre variété des biens et services sur le marché. Par exemple, la violence qui a mené à la fermeture de la frontière entre le Soudan et le

¹⁵³⁶ F. Amodio et M. Di Maio, « Making Do with What You Have: Conflict, Firm Performance and Input Misallocation in Palestine », *Centro Studi Luca d'Agliano Development Studies*, Working Paper No. 379, 2014, p. 179. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.hicn.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/HiCN-WP-179.pdf>.

¹⁵³⁷ P. Collier et M. Duponchel: « The Economic Legacy of Civil War: Firm-level Evidence from Sierra Leone », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 57, 2013, pp. 65–88.

¹⁵³⁸ L. Klapper et al., « Civil Conflict and Firm Performance: Evidence from Côte d'Ivoire », *Policy Research Working Paper Series 6640*, Washington, DC: World Bank., 2013, p. 34.

Soudan du Sud a causé une augmentation des prix des produits de base, en particulier dans les États du Soudan du Sud qui dépendaient des importations en provenance du Soudan pour une grande partie de leur consommation de base¹⁵³⁹.

De même, les effets des conflits civils se répandent dans les pays voisins. Le commerce bilatéral entre les pays voisins diminue de 12 % en moyenne, si l'un des pays fait face à un conflit interne¹⁵⁴⁰. La baisse est particulièrement importante pour les entreprises qui exportent vers le voisin en conflit. Par exemple, suite au déclenchement de la guerre civile syrienne, les exportateurs libanais en Syrie ont connu une réduction moyenne de leurs activités de 25 %, tandis que les exportations des entreprises jordaniennes ont diminué de 75 %¹⁵⁴¹. Les conflits civils peuvent également affecter indirectement les pays voisins en perturbant le transit des marchandises et en augmentant l'insécurité et l'incertitude dans le voisinage ; situation encore plus déplorable pour les pays enclavés qui dépendent des pays en conflit pour accéder aux marchés mondiaux¹⁵⁴². Par ailleurs, la mauvaise exploitation et gestion des ressources naturelles peuvent également conduire à des conflits ou alimenter des conflits existants. Par exemple, les conflits dans la région des Grands Lacs, en Afrique, ont été alimentés par l'exploitation de produits de grande valeur, notamment des minéraux tels que le diamant, l'or ou le bois. Le contrôle de l'extraction et du

¹⁵³⁹ M. Cali et G. Varela, « Shutting the border: The effects on poverty in South Sudan », *mimeo*, Washington, DC: World Bank, 2013, p. 52.

¹⁵⁴⁰ M. S. Qureshi, « Trade and thy neighbour's war », *Journal of Development Economics*, vol. 105, 2013, pp. 178–195.

¹⁵⁴¹ M. Cali et *al.*, « The Impact of the Syrian conflict on Lebanese trade », Washington, DC, World Bank, 2015, p. 60. Disponible à l'adresse suivante: <http://documents.worldbank.org/curated/en/908431468174247241/The-impact-of-the-Syrian-conflict-on-Lebanese-trade>.

¹⁵⁴² A. J. Moore, « Bad Neighbours as Obstacles to Trade: Evidence from African Civil Wars », *mimeo*, London, U.K., London School of Economics, 2015, p. 26. Disponible à l'adresse suivante: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2015&paper_id=191.

commerce de ces ressources a été fortement contesté ; ce qui a suscité des conflits à l'intérieur et entre les pays¹⁵⁴³.

Enfin, les effets néfastes des conflits sur le commerce peuvent s'étendre bien au-delà de la fin des hostilités. Les décisions d'investissement et de production prises pendant les conflits sont souvent difficiles à inverser, de sorte que les ménages peuvent rester bloqués avec des modèles de production sous-optimaux, même après la fin du conflit. Les zones qui sortent d'un conflit connaissent généralement un degré élevé d'incertitude ; ce qui peut étouffer les décisions d'investissement au-delà de l'effet à court terme du conflit¹⁵⁴⁴. Ainsi, les ménages et les entreprises peuvent choisir de continuer avec des stratégies sous-optimales après la fin du conflit, en raison de l'incertitude qui pèse sur la durée de la paix. Par exemple, au Mozambique, les ménages pratiquaient encore plusieurs de leurs stratégies d'adaptation en temps de guerre trois ans après le cessez-le-feu de 1992¹⁵⁴⁵.

II. - Le rôle de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), en matière de reconstruction économique post-conflit. Le système commercial multilatéral représenté par l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹⁵⁴⁶ énonce les règles sur

¹⁵⁴³ Pour la plupart, ces ressources sont extraites et échangées à travers des canaux informels et souvent illicites, les bénéfices étant versés à ceux qui contrôlent les parties critiques de la chaîne de valeur dans les pays de transit et dans les pays de destination.

¹⁵⁴⁴ M. A. Arias et *al.*, « Agricultural Production Amid Conflict: The Effects of Shocks, Uncertainty, and Governance of Non-State Armed Actors », *mimeo*, 2014, p. 59.

¹⁵⁴⁵ C. Bozzoli et T. Brück, Agriculture, Poverty, and Postwar Reconstruction: Micro-Level Evidence from Northern Mozambique, *Journal of Peace Research*, vol. 46, 2009, pp. 377–397.

¹⁵⁴⁶ L'Organisation mondiale du commerce est constituée de l'accord principal, portant création de l'OMC (Accord de Marrakech) et d'une série d'accords annexés à celui-ci. Ces accords annexes comprennent des « accords commerciaux multilatéraux », contraignants pour tous les membres : il s'agit de l' « Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT-1994) » auquel sont annexés de nombreux accords ou mémorandums d'accord sur des points spécifiques ; de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ; de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends et d'un instrument créant le Mécanisme d'examen des politiques commerciales. Ces accords annexes comprennent également des « accords commerciaux plurilatéraux » qui ne créent ni droits, ni obligations pour les membres de l'OMC qui ne

le commerce international qui obligent ses États membres à adopter leurs propres règles et réglementations nationales en matière de commerce international, de telle sorte que ces dernières soient conformes aux règles de l'OMC¹⁵⁴⁷. Si l'OMC possède des compétences certaines dans le domaine du développement¹⁵⁴⁸, elle n'a pas, à proprement parler, un mandat en matière de reconstruction économique comme ce fut le cas de sa devancière, l'Organisation internationale du commerce (OIT)¹⁵⁴⁹, issue de la Charte de La Havane qui n'est d'ailleurs jamais entrée en vigueur¹⁵⁵⁰. Cela dit,

les ont pas acceptés : ils concernent les avions civils, les marchés publics, le secteur laitier et la viande bovine (les deux derniers ont toutefois cessé d'exister).

¹⁵⁴⁷ Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce signé à Marrakech le 15 avril 1994 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995 [Accord de Marrakech], art. XVI, para. 4 : « [c]haque Membre doit assurer la conformité de ses lois, règlements et procédures administratives avec ses obligations conformément aux Accords annexés ».

¹⁵⁴⁸ Le développement a été un sujet brûlant à l'OMC récemment. En particulier, l'aide au commerce qui est apparue comme le meilleur moyen de réaliser l'« Agenda de Doha pour le développement », une initiative qui cherchait à changer l'orientation de l'architecture commerciale mondiale afin de favoriser le développement (OMC, The WTO Hosts Public Symposium: The Doha Development Agenda and Beyond. Disponible à l'adresse suivante : http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/symp_devagenda_02_e.htm). Alors que le Cycle de Doha s'est effondré, apparemment moribond pour le moment, les responsables de l'OMC ont lancé un autre moyen de stimuler la croissance économique dans les pays en développement (OMC, The Sub-Committee on Least-Developed Countries. Disponible à l'adresse suivante : http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_sub_committee_ldc_e.htm). La réponse du moment est l'aide au commerce qui consiste à développer la capacité commerciale à partir de diverses formes d'aide ciblée. L'aide au commerce est large, multi-facette et complexe, comprenant des formes telles que l'assistance technique (aider les pays à élaborer des politiques commerciales, à négocier plus efficacement et à mettre en œuvre les résultats obtenus), des transferts de technologie, des projets d'infrastructures, des capacités et des services d'ajustement des coûts associés aux réductions tarifaires et à la baisse des termes de l'échange, etc.

¹⁵⁴⁹ L'Organisation internationale du commerce (OIT) devait être le 3^e pilier, avec le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD ou Banque mondiale), de l'ordre international économique néolibéral qui devait voir le jour à la fin de la deuxième guerre mondiale afin de lutter contre les errements nationalistes et protectionnistes antérieurs et éviter la répétition des tensions commerciales destructrices d'avant-guerre. À cet effet, l'OIT contenait des dispositions fortes novatrices, notamment sur « le développement et la reconstruction ». Sur tous ces points, voir D. Carreau et P. Julliard, *Droit international économique*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 2010, pp. 65-67.

¹⁵⁵⁰ Suite à l'opposition de la nouvelle majorité issue des élections américaines de 1950 qui estimait la Charte de la Havane, instituant l'OIT, trop protectionniste et pas assez libre-échangiste, celle-ci n'est

l'OMC n'est pas pour autant opposée à la recherche ou au maintien de la paix et de la sécurité internationales, loin s'en faut. L'OMC contribue, en effet, à favoriser et à promouvoir un développement ordonné du commerce international et, donc, à lutter contre les guerres. Deux principes simples dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), précurseur de l'OMC, ont jeté une base sûre pour le développement sain du commerce international. Tout d'abord, le principe de la nation la plus favorisée de l'article I selon lequel les pays ne peuvent pas, en principe, établir de discriminations entre leurs partenaires commerciaux¹⁵⁵¹. Deuxièmement, le principe du traitement national de l'article III qui oblige les pays du GATT à soumettre les producteurs étrangers aux mêmes charges fiscales et réglementaires que celles imposées aux producteurs nationaux¹⁵⁵².

En outre, l'alinéa b (ii) de l'article XXI du GATT comporte une implication liée à la paix. La clause concerne le trafic de matériaux de guerre et de biens non militaires dans le but d'approvisionner une organisation militaire. Cette disposition justifie évidemment le contrôle des armements et donne aux pays le pouvoir d'arrêter les exportations d'armes ; toute chose qui contribue au respect de la paix et de la sécurité mondiales¹⁵⁵³. Enfin, dans une moindre mesure, les pouvoirs de l'OMC de maintenir la paix et la sécurité internationales résident également dans ses procédures

jamais entrée en vigueur. Une solution provisoire, qui finit par se révéler définitive, du moins jusqu'au 1^{er} janvier 1995, date d'entrée en vigueur de l'Accord portant création de l'OMC, fut trouvée. Il s'agissait de mettre en application un extrait de la Charte de la Havane, la Partie IV portant sur l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT). Celui-ci était signé en octobre 1947 pour entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1948.

¹⁵⁵¹ GATT de 1994, art. I, para. 1 : « [t]ous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes [...] ».

¹⁵⁵² GATT de 1994, art. III, para. 4 : « [l]es produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur [...] ».

¹⁵⁵³ B. H. Malkawi, « The WTO, Security and Peace: Are they Compatible, and if so, what is the Framework? », *The Journal of World Investment & Trade*, Vol. 8, 2007, pp. 305-306.

de règlement des différends. En effet, dans le cadre de ces procédures, les pays ne peuvent pas bloquer les conclusions d'un groupe d'examen des différends de l'OMC. Les pays qui ont violé les règles de l'OMC doivent modifier leurs politiques afin de se conformer aux règles de l'OMC, payer une compensation, ou faire face à des sanctions commerciales¹⁵⁵⁴ ; toute chose qui participe à pacifier les relations commerciales internationales.

Cependant, à défaut de jouer un rôle actif dans la recherche de la paix et de la sécurité internationales, notamment à travers des mesures concrètes dans le domaine de la reconstruction économique, l'OMC peut, tout au moins, ne pas entraver les actions entreprises par d'autres acteurs internationaux dans ce sens. Cela n'est, en revanche, pas toujours allé de soi, en témoignent les relations conflictuelles entre l'OMC et l'Assemblée générale des Nations unies dans le cadre des mesures à prendre à l'égard des exploitations illicites des ressources naturelles, en lien avec la survenance ou la prolongation de conflits armés. D'où l'intérêt d'analyser les rapports juridiques entre l'OMC et le Conseil de sécurité, agissant au titre du chapitre VII, en vue de reconstruire des économies détruites par des conflits armés.

III. - L'impact des résolutions du Conseil de sécurité, adoptées dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies, sur le droit-OMC. L'OMC n'est pas une institution spécialisée de l'ONU comme devait l'être sa devancière, l'OIT, conformément à l'article 86 de la Charte de La Havane¹⁵⁵⁵. Il existe, en effet, plusieurs aspects dans lesquels les instruments juridiques de l'OMC reflètent l'indépendance de la nouvelle institution vis-à-vis du système des Nations unies. En vertu du paragraphe 5 du Protocole d'application provisoire du GATT, par exemple, un pays qui souhaitait se retirer du GATT devait déposer son avis écrit auprès du Secrétaire

¹⁵⁵⁴ *Ibid.*, p. 306.

¹⁵⁵⁵ Conférence des Nations unies sur le commerce et l'emploi, tenue à la Havane, du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948 [Charte de la Havane], art. 86, para. 1 : « [d]ès qu'il sera possible de le faire, l'Organisation sera rattachée aux Nations unies en tant qu'institution spécialisée visée à l'article 57 de la Charte des Nations unies. Ce rattachement sera effectué par voie d'accord approuvé par la Conférence [...] ». Le GATT quant à lui ne pouvait pas être considéré comme une agence des Nations unies pour la simple raison qu'il n'avait jamais été élevé au rang d'organisation internationale formelle.

général de l'ONU. En revanche, l'article XV de l'OMC précise que c'est le Directeur général de l'OMC qui recevra un avis écrit de son intention de se retirer¹⁵⁵⁶.

Les seules mentions faites aux Nations unies dans l'Accord sur l'OMC figurent dans la déclaration de l'article VIII selon laquelle les représentants de l'OMC et les représentants de ses membres ont des privilèges et des immunités similaires à ceux stipulés dans la Convention des Nations unies sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées¹⁵⁵⁷ ; et dans une disposition de l'article XVI, paragraphe 6, stipulant que « [le] présent Accord sera enregistré conformément aux dispositions de l'article 102 de la Charte des Nations unies ». Cela n'indique pas une subordination aux Nations unies, car l'article 102 s'applique à « chaque traité et tout accord international conclu par un Membre des Nations unies »¹⁵⁵⁸.

L'OMC peut parfois entrer en conflit avec les organes de l'ONU qui traitent des problèmes liés au commerce. Cela dit, en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, dans le cadre desquelles s'inscrivent les actions du Conseil de sécurité en matière de reconstruction économique post-conflit, la Charte des Nations unies et les divers Accords-OMC prévoient un régime dérogatoire au droit de l'OMC au profit du Conseil de sécurité, agissant sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

En effet, la clause de suprématie des Nations unies et l'absence d'une clause similaire à l'OMC garantissent que, dans le cas d'un conflit direct entre ces deux institutions, tout État membre de l'ONU et de l'OMC serait obligé d'observer ses

¹⁵⁵⁶ Accord de Marrakech, op. cit., art. XV, para. 1 : « [t]out Membre pourra se retirer du présent accord. Ce retrait vaudra à la fois pour le présent accord et pour les Accords commerciaux multilatéraux et prendra effet à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle le Directeur général de l'OMC en aura reçu notification par écrit ».

¹⁵⁵⁷ Accord de Marrakech, op. cit., art. VIII, para. 4 : « [l]es privilèges et immunités qui seront accordés par un Membre à l'OMC à ses fonctionnaires et aux représentants de ses Membres seront analogues aux privilèges et immunités qui figurent dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, approuvée par l'Assemblée générale des Nations unies le 21 novembre 1947. ».

¹⁵⁵⁸ Charte des Nations unies, art. 102, para. 1.

obligations issues de la Charte des Nations unies¹⁵⁵⁹. En particulier, les décisions du Conseil de sécurité, soumises au minimum aux limitations énoncées à l'article 24¹⁵⁶⁰, deviennent contraignantes pour les membres en vertu de l'article 25 de la Charte¹⁵⁶¹ et bénéficient ainsi de l'effet de la clause de suprématie de l'article 103.

Par ailleurs, l'article XXI c) du GATT¹⁵⁶² permet aussi à un État membre de se soustraire à ses obligations vis-à-vis du GATT, s'il se conforme à ses obligations en vertu de la Charte. L'article XXI, dispose en effet que, outre les exceptions liées à la sécurité, « aucune disposition du présent accord ne sera interprétée [...] comme empêchant une partie contractante de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales »¹⁵⁶³. L'Accord général sur le commerce des services comporte une référence similaire à son article XIV bis¹⁵⁶⁴, ainsi que l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, en son article 73¹⁵⁶⁵. L'Accord sur les procédures de licences d'importation précise également à son article 1, paragraphe 10, que, « pour ce qui est des exceptions concernant la sécurité, les dispositions de l'article XXI du GATT de 1994 sont applicables ».

Une exception peut cependant être notée en ce qui concerne l'Accord sur les marchés publics. Cet accord prévoit en effet une clause d'exception englobant des

¹⁵⁵⁹ Charte des Nations unies, art. 103 : « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

¹⁵⁶⁰ Charte des Nations unies, art. 24, para. 2 : « [d]ans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définis aux Chapitres VI, VII, VIII et XII ».

¹⁵⁶¹ Charte des Nations unies, art. 25 : « [l]es Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

¹⁵⁶² Devenu GATT 1994 avec la création de l'Organisation mondiale du commerce.

¹⁵⁶³ Accord de Marrakech, art. XXI c).

¹⁵⁶⁴ AGCS, annexe 1B de l'Accord de Marrakech, art. XIV bis, para. 1 c).

¹⁵⁶⁵ ADPIC, annexe 1 C de l'Accord de Marrakech, art. 73 c).

aspects de sécurité, mais ne fait pas mention de la Charte des Nations unies¹⁵⁶⁶. Cela dit, ceci est sans incidence sur la portée juridique des résolutions du Conseil de sécurité, agissant dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies. En effet, l'article 48 de la Charte prévoit expressément que les décisions du Conseil de sécurité seront prises par les Membres de l'Organisation des Nations unies directement et par leur action dans les organismes internationaux compétents dont ils sont membres. On peut supposer que, même sans dispositions corrélatives dans les annexes de l'OMC, ces dispositions suffiraient à importer le droit des Nations unies dans le droit de l'OMC¹⁵⁶⁷.

En outre, un développement récent dans le droit institutionnel des organisations internationales vient corroborer ce point de vue. En effet, la CIJ a, au milieu des années 90s, invoqué le principe de la spécialité ou de la spécialisation des organisations internationales pour décider que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) n'était pas compétente pour demander un avis consultatif de la Cour concernant la légalité de l'utilisation des armes nucléaires. La CIJ a conclu que la compétence spéciale des Nations unies en matière de paix et de sécurité internationales supprimait ces questions du domaine de l'OMS¹⁵⁶⁸. Le raisonnement de la CIJ confirme ainsi que

¹⁵⁶⁶ Accord sur les marchés publics, annexe 4(b), de l'Accord de Marrakech, art. XXIII : « (1) [a]ucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme empêchant une Partie quelconque de prendre des mesures ou de ne pas divulguer des renseignements si elle l'estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, se rapportant aux marchés d'armes, de munitions ou de matériel de guerre, ou aux marchés indispensables à la sécurité nationale ou aux fins de la défense nationale ; (2) [s]ous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer, soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant une Partie quelconque d'instituer ou d'appliquer des mesures: nécessaires à la protection de la moralité publique, de l'ordre public ou de la sécurité publique, à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ou à la protection de la propriété intellectuelle; ou se rapportant à des articles fabriqués ou des services fournis par des personnes handicapées, ou dans des institutions philanthropiques, ou dans les prisons ».

¹⁵⁶⁷ A. F. Perez, « WTO and U.N. Law: Institutional Comity in National Security », *Yale Journal of International Law*, vol. 23, 1998, p. 367.

¹⁵⁶⁸ CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (ONU et OMS), Avis consultatif, 8 juillet 1996, paras. 25-26.

la compétence spéciale du Conseil de sécurité dans les questions touchant à la paix et à la sécurité internationales ne peut être écartée par l'OMC, même si les dispositions précises de la Charte des Nations unies et de l'OMC ne précisent pas un résultat particulier¹⁵⁶⁹. Ceci serait donc valable aussi bien pour les décisions du Conseil de sécurité que pour ses recommandations.

Des interrogations demeurent cependant, comme le souligne Mme le professeur Laurence Boissons De Chazournes, quant à la portée, à l'égard du droit de l'OMC, des recommandations adoptées par d'autres organes onusiens, tels que l'Assemblée générale, dans le domaine du maintien de la paix, même avec le soutien du Conseil de sécurité¹⁵⁷⁰. Dans l'ensemble, cependant, on peut estimer que l'OMC

¹⁵⁶⁹ Dans le même sens, A. F. Perez, « WTO and U.N. Law: Institutional Comity in National Security », *op. cit.*, p. 369.

¹⁵⁷⁰ La question s'est posée à propos du Processus de Kimberley qui a permis la mise en place d'un programme international de certification. L'Assemblée générale des Nations unies avait adopté en l'an 2000 la Résolution 55/56 qui appelait à l'adoption de mesures afin de faire face au problème du commerce des diamants lié à la guerre. Ces actions s'inscrivaient dans le prolongement d'une décision du Conseil de sécurité adoptée en 1998, visant à l'imposition de sanctions d'après lesquelles les seuls diamants qui pouvaient être importés en provenance d'Angola étaient ceux qui satisfaisaient aux critères d'un système de contrôle et qui étaient accompagnés d'un certificat d'origine officiel (S/RES/1173, du 12 juin 1998, para. 12 b). Une déclaration politique adoptée par plusieurs Etats, le 5 novembre 2002, connue sous le nom de Déclaration d'Interlaken, a établi que le commerce entre les Etats participants au Processus de Kimberley devait être limité aux diamants certifiés comme ne provenant pas d'une zone de conflit. Le commerce entre ces Etats et les Etats ne participant pas au Processus était quant à lui interdit (OMC, G/C/W/431, du 12 novembre 2002). Le Conseil de sécurité a exprimé son soutien au Processus de Kimberley par la Résolution 1459 (2003), du 28 janvier 2003. Le 15 mai 2003, les membres de l'OMC ont accordé une dérogation pour certaines importations et exportations de diamants de guerre. Le Conseil général de l'OMC a ainsi décidé que « with respect to the measures taken by a member listed in the Annex necessary to prohibit the export of rough diamonds to non-Participants in the Kimberley Process Certification Scheme consistent with the Kimberley Process Certification Scheme, paragraphs 1 of Article I; 1 of Article XI; and 1 of Article XIII of the GATT 1994 are waived as of 1 January 2003 until 31 December 2006 » (OMC, G/C/W/432/Rev.1, du 24 février 2003). Cette dérogation ne porte pas sur les implications du Processus de Kimberley pour les relations entre les Etats participants au processus. Concernant ces derniers, il a été considéré qu'une dérogation n'était pas nécessaire dès lors que le régime applicable entre ces Etats découlait de leur adhésion mutuelle à ce système. En revanche, l'octroi d'une dérogation couvrant les aspects du commerce de diamants avec les Etats membres de l'OMC non participants au Processus doit être analysé comme une démarche de précaution, visant à éviter d'entrer en matière sur la question des

doit s'incliner face aux mesures adoptées par le Conseil de sécurité, ou endossées par celui-ci, dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Cela dit, même dans ce cadre, l'action du Conseil de sécurité, ainsi que de tous les acteurs qu'il peut solliciter à cet effet, n'est pas sans limites. En effet, d'importantes restrictions pèsent sur ces acteurs lorsqu'ils procèdent à la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits. Celles-ci reposent non seulement dans les règles et les principes fondamentaux du droit international, mais également dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité.

Paragraphe 2 : La licéité de la participation des organisations internatoinales régionales au processus de reconstruction économique mandaté par le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII

Si la majorité des organisations internationales régionales trouvent, au sein de la Charte des Nations unies et de leur Charte spécifique, le fondement juridique de leurs actions en soutien aux prescriptions du Conseil de sécurité (A), ceux de l'Union européenne (UE) sont cependant plus complexes et méritent une étude à part (B).

exceptions et notamment le problème de savoir si les résolutions de l'Assemblée générale adoptées dans le contexte du Processus de Kimberley relèvent de l'article XXI c) et si les recommandations de l'Assemblée générale peuvent être interprétées en tant qu'« autorisations multilatérales » données par un organe de l'ONU (46) au sens de l'article XXI c) du GATT (Sur ce point, lire L. Boissons De Chazournes et Th. Boutruche, « Sécurité collective et droit de l'OMC – Une alliance possible ? », *Annuaire français de relations internationales*, 2007, pp. 867-868 ; J. Pauwelyn, « WTO compassion or superiority complex? : what to make of the WTO waiver for 'Conflict Diamonds' », *Michigan Journal of International Law*, vol. 24, 2003, pp. 1177-1207).

A. Base légale de la participation des organisations internationales régionales aux opérations de reconstruction économique mandatées par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII

I. - Relations entre l'ONU et les organisations régionales, en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ces relations sont, en principe, régies par le chapitre VIII de la Charte des Nations unies. En effet, celui-ci dispose, en son article 52, qu'il n'y a pas d'opposition de principe des Nations unies à l'existence d'accords et d'organismes régionaux, pour autant que leurs activités soient compatibles avec la Charte¹⁵⁷¹. Il fait également obligation aux États membres de ces organismes de connaître en premier lieu des différends d'ordre local et de les régler par des moyens pacifiques¹⁵⁷². L'article 53, quant à lui, dispose que le Conseil de sécurité peut utiliser ces organismes régionaux pour mener des actions coercitives et que toute action de ce genre envisagée par une organisation internationale doit préalablement obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité¹⁵⁷³, lequel doit, en outre,

¹⁵⁷¹ Charte des Nations unies, art. 52, para. 1 : « [aucune] disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations unies ».

¹⁵⁷² *Ibid.*, para. 2 : « [les] Membres des Nations unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité ».

¹⁵⁷³ Charte des Nations unies, art. 53, para. 1 : « [le] Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité; sont exceptées les mesures contre tout État ennemi au sens de la définition donnée au paragraphe 2 du présent Article, prévues en application de l'Article 107 ou dans les accords régionaux dirigés contre la reprise, par un tel État, d'une politique d'agression, jusqu'au moment où l'Organisation pourra, à la demande des gouvernements intéressés, être chargée de la tâche de prévenir toute nouvelle agression de la part d'un tel État ».

en vertu de l'article 54, être tenu informé de toute action entreprise ou envisagée par ces organismes pour le maintien de la paix¹⁵⁷⁴.

Par ailleurs, la question s'est posée de savoir ce qu'il fallait entendre par « organisme régional », comme mentionné à l'article 52 de la Charte des Nations unies. Sur ce point, le Secrétaire général des Nations unies, dans son rapport *Agenda pour la paix*, a donné une définition très large et souple selon laquelle « organismes et arrangements régionaux » faisaient référence aussi bien aux organisations régionales de sécurité et de défense mutuelles, aux organisations régionales de développement régional, qu'aux groupes *ad hoc* institués pour traiter d'une situation particulière¹⁵⁷⁵.

Cela dit, en pratique, le Conseil de sécurité s'est rarement appuyé sur ce chapitre dans ses relations avec des organismes régionaux, dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales¹⁵⁷⁶; à la place, il invoque surtout le chapitre VII. Dans ce contexte, l'habilitation est, de fait, conférée, non pas à l'organisation, mais aux États « agissant à titre national ou dans le cadre d'organisations ou d'arrangements régionaux », pour reprendre une formule souvent citée par le Conseil. Cet emploi du chapitre VII n'est, bien évidemment, en aucun cas contraire à la Charte des Nations unies. On peut en effet considérer qu'il ne s'agit là que d'une interprétation de l'article 48, paragraphe 1, qui habilite le Conseil de sécurité à faire appel à tous les États membres des Nations unies ou à certains d'entre eux seulement. Par ailleurs, le fait que le Conseil fasse appel aux États pris

¹⁵⁷⁴ Charte des Nations unies, art. 54 : « [l]e Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

¹⁵⁷⁵ A/47/277-S/24111, du 17 juin 1992, Rapport du Secrétaire général des Nations unies, *Agenda pour la paix*, para. 61. Comme le précise le professeur Alexandre Sicilianos (l'auteur, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *Revue général de droit international public*, vol. 1, 2002, p. 28.

¹⁵⁷⁶ Pour les rares cas où il a expressément mentionné ce chapitre, lire A. Geslin, « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », *Revue belge de droit international*, vol. 37, 2004, pp. 486-487.

individuellement ou en tant que membres d'une organisation régionale s'inscrit dans la logique de ses pouvoirs discrétionnaires¹⁵⁷⁷.

II. - Participation croissante des organisations régionales aux opérations de reconstruction économique mandatées par le Conseil de sécurité. De telles interpellations du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, ont permis une participation croissante des organismes et accords régionaux aux opérations de reconstruction économique post-conflit mandaté par le Conseil. Au Liberia, par exemple, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), en vertu du chapitre VII des Nations unies, a été amenée à soutenir le gouvernement de transition et à aider à la mise en œuvre de l'Accord de paix du Liberia¹⁵⁷⁸.

De manière générale, l'Union africaine¹⁵⁷⁹, consciente du fait que la reconstruction et le développement post-conflit nécessitent une politique globale et intégrée, a élaboré une Politique de Reconstruction Post-conflit et de Développement (RPCD). L'élaboration de cette politique traduit l'engagement de l'Union africaine (UA), des Communautés économiques régionales (CER), des États membres et des organisations de la société civile à relever les nombreux défis post-conflit ; à savoir les drames humains, les enfants soldats, la réforme du secteur de sécurité face à la prolifération des armes légères et de petit calibre, mais aussi la bonne gouvernance politique et économique, le renforcement et la reconstruction de la société, des infrastructures, etc.¹⁵⁸⁰. Des initiatives similaires existent également au niveau de l'Union européenne dont la nature des liens juridiques avec les Nations unies mérite également d'être analysée.

¹⁵⁷⁷ J.-M. Sorel, « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du conseil de sécurité : remarques sur quelques incertitudes partielles », *op. cit.*, p. 462.

¹⁵⁷⁸ C. Daase, « The Redistribution of Resources in Internationalized Intra-State Peace Processes by Comprehensive Peace Agreements and Security Council Resolutions », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 3, n°1, 2011, p. 39.

¹⁵⁷⁹ L'Union africaine, dans la réalisation de ses missions, doit « tenir dûment compte de la Charte des Nations unies [...] » (Acte constitutif de l'Union africaine, art. 3 (f)).

¹⁵⁸⁰ Sur tous ces points, consulter le site suivant: http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-1039_fr.html.

B. Base légale de la participation de l'Union européenne (UE) aux opérations de reconstruction économique mandatées par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII

I. - Spécificités de L'Union européenne au sein de la famille des organisations régionales. La communauté européenne/Union européenne peut difficilement être comparée à d'autres organisations régionales. Du fait du caractère spécifique de cette institution, les relations qu'elle entretient avec les organisations à vocation universelle comme les Nations unies sont également difficiles à appréhender. Il s'agit en effet d'une organisation régionale qui bénéficie de transferts de compétences de plus en plus étendus de la part de ses États membres. Cela a pour conséquence qu'elle agit à certains moments et dans des domaines particuliers d'une manière qui peut s'apparenter à celle d'un État fédéral¹⁵⁸¹.

L'Union européenne (UE) et la Communauté européenne ont toujours opéré en tandem, chacune dans son domaine propre, mais sur la base de deux traités distincts. Cependant, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui prévoyait leur fusion, il n'y a plus qu'une seule organisation, l'UE, avec une seule personnalité juridique¹⁵⁸² et dont le champ d'action est aussi étendu que celui de tout État, allant de la défense et de la politique étrangère, à la détermination de politiques internationales dans les domaines économique et réglementaire¹⁵⁸³.

II. - La subordination de l'UE aux décisions prises par le Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII, vue de la Charte des Nations unies. Pour ce qui est des

¹⁵⁸¹ L. Boissons De Chazournes, « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome 347, Martinus Nijhoff, 2010, p. 184.

¹⁵⁸² TFUE, 2008/C115/01, art. 1, para. 3.

¹⁵⁸³ L. Boissons De Chazournes, « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles », *op. cit.*, p. 185.

relations juridiques entre l'UE et les Nations unies, il faut préciser que l'UE n'étant pas membre des Nations unies, elle n'est pas tenue, en tant que telle, de mettre en œuvre les principes de la Charte, ni les décisions des organes de l'ONU¹⁵⁸⁴. Comme l'a relevé à juste titre le Tribunal de première instance (TPI) dans la première affaire *Kadi* : « à la différence de ses États membres, la Communauté en tant que telle n'est pas directement liée par la charte des Nations unies et [...] elle n'est dès lors pas tenue, en vertu d'une obligation du droit international public général, d'accepter et d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité, conformément à l'article 25 de ladite charte »¹⁵⁸⁵.

Cela dit, comme le précise la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) dans l'affaire *Kadi I* : « les compétences de la Communauté doivent être exercées dans le respect du droit international [...] »¹⁵⁸⁶. De plus, la Cour a jugé que les compétences de la Communauté [...] doivent être exercées dans le respect des engagements pris dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales¹⁵⁸⁷. [...] Le respect des engagements pris dans le cadre des Nations unies s'impose tout autant dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, lors de la mise en œuvre par la Communauté, par l'adoption d'actes communautaires pris sur le fondement des articles 60 CE [75 TFUE] et 301 CE [215 TFUE], de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies. [...] Dans l'exercice de cette dernière compétence, la Communauté se doit en effet d'attacher une importance particulière au fait que, conformément à l'article 24 de la charte des Nations unies, l'adoption, par le Conseil de sécurité, de résolutions au titre du chapitre VII de cette charte constitue l'exercice de la responsabilité principale dont est investi cet organe international pour maintenir, à l'échelle mondiale, la paix et la sécurité, responsabilité qui, dans le cadre dudit

¹⁵⁸⁴ Il en va ainsi même lorsque le Conseil de sécurité s'adresse directement aux organisations régionales.

¹⁵⁸⁵ TPICE, *Kadi c. Conseil et Commission*, aff. T-315/01, arrêt du 21 septembre 2005, para. 192.

¹⁵⁸⁶ Voir CJCE, *Poulsen et Diva Navigation*, aff. C-286/90, arrêt du 24 novembre 1992, para. 9, ainsi que CJCE, *A. Racke GmbH & Co. C. Hauptzollamt Mainz*, aff. C-162/96, arrêt du 16 juin 1998, para. 45.

¹⁵⁸⁷ CJCE, *Commission/Conseil*, aff. C-91/05, arrêt du 20 mai 2008, para. 65.

chapitre VII, inclut le pouvoir de déterminer ce qui constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales ainsi que de prendre les mesures nécessaires pour les maintenir ou les rétablir »¹⁵⁸⁸.

En outre, tous les États membres de l'UE sont aussi membre des Nations unies. À ce titre, ils ont l'obligation d'appliquer les mesures prises par le Conseil de sécurité en application du chapitre VII de la Charte¹⁵⁸⁹ et, conformément à l'article 103 de celle-ci, les obligations en découlant prévalent sur leurs obligations en vertu de tout autre accord international, y compris des traités communautaires¹⁵⁹⁰. Lorsque les mesures du Conseil de sécurité relèvent de la compétence exclusive¹⁵⁹¹ ou préemptée de l'Union, il semblerait logique que, pour s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Charte, les États membres aient l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'UE mette en œuvre les sanctions obligatoires décidées par le Conseil de sécurité¹⁵⁹². En effet, comme le précise le TPI dans l'affaire *Kadi I* : « il y a lieu de considérer, d'une part, que la Communauté ne peut violer les obligations incombant à ses États membres en vertu de la charte des Nations unies ni entraver leur exécution et, d'autre part, qu'elle est tenue, en vertu même du traité par lequel elle a été instituée, d'adopter, dans l'exercice de ses compétences, toutes les dispositions nécessaires pour permettre à ses États membres de se conformer à ces obligations »¹⁵⁹³.

III. - La subordination de l'UE aux décisions prises par le Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII, vue des instruments juridiques communautaires. Aux termes des articles 2, paragraphe 5, et 21 TUE, l'Union s'est engagée au « respect des

¹⁵⁸⁸ CJCE, *Kadi c. Conseil*, aff. jointes C-402/05 P et C-415/05 P, arrêt du 3 septembre 2008, paras. 291-294.

¹⁵⁸⁹ Charte des Nations unies, art. 25 : « [l]es membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

¹⁵⁹⁰ Charte des Nations unies, art. 103 : « [e]n cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

¹⁵⁹¹ TFUE, arts. 2, 3, 4, 5 et 6.

¹⁵⁹² P. J. Kuijper, « Les mesures commerciales à l'encontre d'Etats tiers. Tendances de la pratique », in I. Pingel (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Pedone, Paris, 2006, p. 85.

¹⁵⁹³ TPICE, *Kadi c. Conseil et Commission*, aff. T-315/01, arrêt du 21 septembre 2005, para. 254.

principes de la charte des Nations unies et du droit international » et, conformément à l'article 42, paragraphe 1, elle peut avoir recours à la capacité opérationnelle que lui reconnaissent ses Membres « dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies ». Au surplus, par la Déclaration n° 13 sur la politique étrangère et de sécurité commune annexée au Traité du 13 décembre 2007, la Conférence de Lisbonne a souligné : « que l'Union européenne et ses États membres demeureront liés par les dispositions de la Charte des Nations unies et, en particulier, par la responsabilité principale incombant au Conseil de sécurité et à ses États membres du maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

IV. La participation de l'UE aux opérations de reconstruction économique post-conflit menées par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII. Un exemple récent de la participation de l'UE aux opérations de reconstruction économique mandatées par le Conseil de sécurité est le cas du Kosovo. En effet, en 1999, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1244 (1999) sur la situation au Kosovo, à travers laquelle il autorise le Secrétaire général à établir une administration civile « avec l'aide des organisations internationales compétentes »¹⁵⁹⁴. Cette résolution confère ainsi au Secrétaire général le pouvoir d'administrer le territoire et l'autorise à redéléguer certaines fonctions de l'administration civile à d'autres organisations internationales telles que l'UE. Cette dernière sera ainsi en charge du Pilier IV de la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK), relatif à la reconstruction

¹⁵⁹⁴ S/RES/1244, du 10 juin 1999, para. 10 : « [a]utorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales ».

économique¹⁵⁹⁵, comprenant la coordination de l'assistance financière internationale, la réorganisation du commerce, ainsi que les questions bancaires et monétaires.

Sur cette base, une Action commune du Conseil de l'UE du 29 juillet 1999 définit les conditions de participation de l'UE à la MINUK¹⁵⁹⁶. Dans son préambule, il a été clairement précisé que la décision de l'UE de contribuer à la présence civile internationale au Kosovo (MINUK) reposait sur une demande du Secrétaire général de l'ONU¹⁵⁹⁷. En effet, l'UE a pris la décision de prendre part à la MINUK, parce que '[t] he United Nations Secretary General wished to entrust the task of economic reconstruction, rehabilitation and development of Kosovo to the European Union'. En outre, dans la même action commune du Conseil, l'Union européenne déclare clairement que : « *United Nations Security Council Resolution 1244 (1999) of 10 June 1999 establishes the principle of organisation of the civil administration in Kosovo [UNMIK] headed by a Special Representative of the United Nations Secretary General* », confirmant ainsi que la présence civile internationale au Kosovo a été organisée sous l'autorité du Secrétaire général de l'ONU.

Au Kosovo, l'UE définira sa politique sur la base du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est adopté par le Conseil des ministres en 1997, comme l'y invite le Conseil de sécurité¹⁵⁹⁸, en collaboration avec les représentants des collectivités du

¹⁵⁹⁵ La MINUK est en effet composée de 4 piliers : Police et Justice (Pilier I), Administration Civile (Pilier II), Renforcement des institutions (Pilier III) et Reconstruction économique (Pilier IV). Chaque pilier est dirigé par un adjoint au Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies. La MINUK elle-même est responsable des piliers I et II. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe («OSCE») est responsable du pilier III et l'UE est responsable du pilier IV.

¹⁵⁹⁶ Council Joint Action 1999/522/CFSP, du 29 juillet 1999.

¹⁵⁹⁷ Cette demande du Secrétaire général de l'ONU auprès de l'Union européenne de soutenir le «pilier de la reconstruction» de la MINUK est également confirmée dans le rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité des Nations unies, conformément au paragraphe 10 de la résolution 1244 (1999), Doc. N.U. S/1999/672, du 12 juin 1999.

¹⁵⁹⁸ S/RES/1244, du 10 juin 1999, para. 17 : « [s]e félicite du travail que l'Union européenne et les autres organisations internationales accomplissent en vue de mettre au point une approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région touchée par la crise du Kosovo, y compris la mise en œuvre d'un pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est avec une large participation

Kosovo et les organisations et institutions internationales à vocation économique comme le PNUD, le FMI ou la Banque mondiale.

Conclusion du chapitre 1

Sont considérés comme mandataires secondaires du Conseil de sécurité, en matière de reconstruction économique, en effet, ceux qui n'ont jamais intervenu, pourtant disposent des compétences en la matière tels que le Conseil de tutelle et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et ceux qui interviennent peu, comme l'Union européenne. En effet, si la participation du Conseil de tutelle ne soulève pas de problème particulier dès l'instant dont il s'agit d'un organe principal des Nations unies, habilité donc à pouvoir le mandat global de l'organisation et notamment de coopérer avec le Conseil de sécurité dans la réalisation par ce dernier de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales ; il n'en est pas de même de l'OMC qui est une organisation à part entière. Ce dernier, en dépit d'un mandat clair en matière de reconstruction économique, du moins déductible de ses Accords Multilatéraux. Les problèmes résident surtout dans sa réticence à prêter à l'allégeance au Conseil de sécurité, même lorsqu'il agit sur la base du chapitre VII. Ce même problème existe également à l'égard de l'Union européenne, alors même que ses homologues déclarent solennellement leur soumission au Conseil de sécurité.

Cela dit, les problèmes les plus importants concernent sans doute la participation des institutions financières internationales (IFI) aux opérations de reconstruction économique mandatées par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII. En effet, si ceux-ci ont dû progressivement adapter et réinterpréter leurs statuts pour pouvoir intervenir dans les zones post-conflits, et si leur allégeance au Conseil de

internationale en vue de favoriser la démocratie, la prospérité économique, la stabilité et la coopération régionale ».

sécurité ne va pas également de soi, c'est surtout la nature leur aide qui a été et demeure le problème le plus difficile à résoudre. En effet, d'ordinaire, les IFI interviennent au sein des Etats sur une base consensuelle. Or, la majorité des territoires post-conflit administrés dans le cadre de mandats multilatéraux n'ont pas, par définition, de gouvernements nationaux opérationnels. Sur la base des prescriptions du Conseil de sécurité, les IFI ont pu à leur tour exercer sur ces territoires des compétences qui s'apparentaient à des pouvoirs souverains, ce qui est contraire, si ce n'est au principe de souveraineté, du moins au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

La participation des organisations internationales à compétence opérationnelle est censée, quant à elle, être moins intrusive que celle des institutions précédentes.

Chapitre 2 : La portée de l'intervention d'organismes internationaux à compétence opérationnelle aux opérations de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés

Parmi les organismes à compétence opérationnelle ayant participé aux opérations de reconstruction économique mandatées par le Conseil de sécurité, il faut dissocier ses propres organes subsidiaires, notamment les opérations de maintien de la paix et la Commission de consolidation de la paix (**section I**), du Conseil économique et social, organe principal des Nations unies (**section 2**).

Section I : La participation au processus de reconstruction économique d'organes subsidiaires, à compétence opérationnelle, du Conseil de sécurité

De manière générale, dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité agit à travers des organes *ad hoc*, créés pour un temps, afin d'accomplir la mission qui leur est confiée (§-1). Cependant, depuis 2006, dans le domaine de la consolidation de la paix, le Conseil, conjointement avec l'Assemblée générale, a mis en place un organisme permanent avec des compétences certaines, mais disputées, en matière de reconstruction post-conflit : il s'agit de la Commission de consolidation de la paix (§-2).

Paragraphe 1 : La participation au processus de reconstruction économique d'organes subsidiaires *Ad hoc* du Conseil de sécurité : les opérations de maintien de la paix des Nations unies

Parmi la panoplie des techniques à sa disposition, le Conseil de sécurité peut en effet confier à l'un des organes subsidiaires de l'ONU l'exercice de pouvoirs purement consultatifs auprès des autorités locales ou internationales agissant pour le compte de l'État sujet à reconstruction. Ce dernier cas de figure s'est produit en Irak, sous occupation militaire, en 2003-2004. Certes, plusieurs membres du Conseil de sécurité avaient préconisé un rôle central pour les Nations unies en Irak au cours des négociations de la résolution 1483 (2003)¹⁵⁹⁹. Cependant, le résultat des négociations a fourni aux Nations unies un rôle essentiel, mais plutôt secondaire, dans le domaine économique face aux prérogatives véritablement décisionnelles de l'Autorité¹⁶⁰⁰ : un

¹⁵⁹⁹ Certains membres ont, en effet, appelé à une opération complète des Nations unies en Irak, où l'organisation contrôlerait l'administration du pays et sa reconstruction politique et économique. Les membres moins ambitieux ont appelé à une autorité des Nations unies dans l'élaboration du processus politique et économique en Irak, y compris le contrôle de la reconstruction des institutions irakiennes, la décision du cadre et du calendrier des élections, et l'administration de l'industrie pétrolière et du commerce irakien. Sur tous ces points, voir M. Hmoud, « The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483 », *op. cit.*, p. 451.

¹⁶⁰⁰ L. Boissons de Chazournes et Th. Boutruche, « Sécurité collective et droit de l'OMC. Une alliance possible ? », *op. cit.*, p. 863.

rôle d'assistance et de coordination qui n'interfère pas avec l'autorité générale de la Coalition. Ainsi, les Nations unies, en collaboration avec d'autres organisations internationales, sont-elles appelées à coordonner « l'aide à la reconstruction apportée par les organismes des Nations unies, et les activités menées par ces derniers et les organisations non gouvernementales »¹⁶⁰¹, à faciliter « la reconstruction des infrastructures clefs »¹⁶⁰² et à favoriser « le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable »¹⁶⁰³.

Pour aider le Secrétaire général à s'acquitter du mandat que lui assigne la résolution 1483 (2003), Le Conseil de sécurité a décidé d'établir la Mission d'assistance des Nations unies pour l'Irak (MANUI), avec la structure et les responsabilités énoncées dans son rapport du 15 juillet 2003¹⁶⁰⁴. Il est vrai que la résolution 1500 (2003) établissant la MANUI ne fait pas explicitement référence au chapitre VII ; cependant, la résolution 1546 (2004)¹⁶⁰⁵, qui délimite les mandats de la MANUI et de l'APC, étant fondée sur ce chapitre, l'intègre sous l'autorité de cette dernière.

Cependant, de manière générale, même sous l'autorité du chapitre VII, les missions d'assistance technique sont plus fréquentes dans le cadre d'opérations de consolidation de la paix où les autorités locales conservent l'exercice de leur pouvoir souverain. Ce fut le cas au Liberia où la MINUL était une combinaison des missions classiques de maintien de la paix, principalement habilitée à soutenir la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu et le processus de paix de manière générale, et des éléments de consolidation de la paix, dès lors que cette mission avait des tâches administratives telles que la protection des civils, le soutien aux activités humanitaires et aux droits de l'homme, et l'assistance au programme de réforme du secteur de la sécurité¹⁶⁰⁶. En matière économique, le mandat de la MINUL portait sur l'assistance

¹⁶⁰¹ S/RES/1483 (2003), du 23 mai 2003, para. 8 (a).

¹⁶⁰² *Ibid.*, para. 8 (d).

¹⁶⁰³ *Ibid.*, para. 8 (e).

¹⁶⁰⁴ S/RES/1500, du 14 août 2003.

¹⁶⁰⁵ S/RES/1546, du 8 juin 2004.

¹⁶⁰⁶ S/RES/1509, du 19 septembre 2003, para. 3.

au Gouvernement de transition du Liberia dans la gestion de leurs ressources naturelles et dans la mise en place de mécanismes garantissant la responsabilité et la transparence dans la collecte et le décaissement des recettes résultant de l'exploitation des ressources naturelles¹⁶⁰⁷.

L'ONUCI, en Côte d'Ivoire, avait un mandat similaire allant de l'observation et de la surveillance de l'accord de cessez-le-feu à l'assistance au programme DDR¹⁶⁰⁸, et à la promotion et à la protection des droits de l'homme¹⁶⁰⁹. Cependant, les aspects économiques de cette mission sont tantôt assez vagues¹⁶¹⁰, tantôt uniquement limités à leur relation avec le programme DDR¹⁶¹¹.

Un mandat plus robuste, en matière économique, est celui de la MONUSCO en RDC. Celle-ci avait, en effet, pour mandat d'assister le Gouvernement de la RDC à retrouver le contrôle et, ainsi, gérer efficacement les principaux sites miniers du pays¹⁶¹². Un mandat similaire est également confié à la Mission des Nations unies dans le Sud-Soudan (MINUSS) établie en 2011, un jour avant que le Sud-Soudan ne devienne indépendant. Elle avait pour mandat d'assister le Gouvernement soudanais dans l'exercice de ses responsabilités dans divers domaines, dont le développement économique, même si les dispositions de la résolution pertinente du Conseil de sécurité en la matière demandent simplement à la MINUSS de « [c] oncourir à la consolidation de la paix, et ainsi [...] bâtir l'État et [...] favoriser le développement économique à long terme »¹⁶¹³. Enfin, on peut également citer la Mission d'appui des Nations unies en Libye (MANUL) qui, bien qu'étant une mission politique spéciale avec un mandat limité au soutien des efforts des Libyens dans le rétablissement de la sécurité publique et la promotion de l'État de droit, était également

¹⁶⁰⁷ Doc. N.U. S/2003/1175, du 15 décembre 2003, para. 15.

¹⁶⁰⁸ Programme Désarmement, démobilisation et réintégration.

¹⁶⁰⁹ S/RES/1528, du 27 février 2004, para. 6.

¹⁶¹⁰ S/RES/2162, du 15 juin 2004, préambule.

¹⁶¹¹ *ibid.*, para. 8.

¹⁶¹² S/RES/1925, du 28 mai 2010.

¹⁶¹³ S/RES/1996, du 8 juillet 2011, para. 3 (a).

appelée à « prendre les mesures immédiates nécessaires pour lancer un redressement économique »¹⁶¹⁴.

Ces missions n'ont pas soulevé de problèmes juridiques particuliers.

Paragraphe 2 : La participation au processus de reconstruction économique de la Commission de consolidation de la paix (CCP)

I. - Structure et mandats. La Commission de consolidation de la paix (CCP ou Commission) de l'ONU, fruit de la réforme des Nations unies en 2005 et créée par des résolutions identiques du Conseil de sécurité¹⁶¹⁵ et de l'Assemblée générale¹⁶¹⁶, a été conçue pour combler un fossé perçu dans le tissu institutionnel des Nations unies. Selon les termes du Secrétaire général, « il existe un obstacle dans le mécanisme institutionnel des Nations unies : aucune partie du système des Nations unies ne s'attaque efficacement au défi d'aider les pays à passer de la guerre à la paix durable¹⁶¹⁷.

Le raisonnement derrière la création de la CCP, d'abord formellement proposée en décembre 2004 dans le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement du Secrétaire général¹⁶¹⁸, était le suivant : le Conseil de sécurité est chargé de maintenir la paix et la sécurité ; le Conseil économique et social est responsable des questions de développement à long terme ; mais il n'existe pas de mécanisme intergouvernemental spécifique pour répondre aux

¹⁶¹⁴ S/RES/2009, du 16 septembre 2011, para. 12.

¹⁶¹⁵ S/RES/1645, du 20 décembre 2005.

¹⁶¹⁶ A/RES/60/180, du 20 décembre 2005.

¹⁶¹⁷ Rapports du Secrétaire général, « Dans une liberté plus grande : vers le développement, la sécurité et les droits de l'homme pour tous », Doc. N.U. A/59/2005, du 21 mars 2005.

¹⁶¹⁸ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement », Doc N.U. A/59/565, du 2 décembre 2004.

besoins des pays qui ont émergé d'une période de guerre, mais qui n'ont pas encore atteint le degré de consolidation de l'État requis pour poursuivre un programme de développement systématique¹⁶¹⁹ : ce sont encore des États « fragiles », pas même des pays « en développement » ou même des pays moins développés¹⁶²⁰.

La CCP est, ainsi, chargée de réunir tous les partenaires intéressés afin de mobiliser des ressources, de proposer des stratégies intégrées aux fins de consolidation de la paix à la suite de conflits et de donner des avis en la matière ; d'aider à obtenir un financement pour les efforts initiaux de rétablissement et des investissements financiers durables sur le moyen et le long terme ; de définir de bonnes pratiques dans les domaines de la politique, de la sécurité, des activités humanitaires et du développement¹⁶²¹. La CCP se réunit sous deux formes : un Comité d'organisation et des comités spécifiques aux pays¹⁶²². Le Comité d'organisation, composé de 31 membres, décide des structures et des procédures par lesquelles la Commission doit entreprendre ses travaux. Il constitue la structure permanente de la Commission de consolidation de la paix et englobe les membres de l'ONU et de l'extérieur de l'ONU¹⁶²³.

La Commission comprend plus de membres lorsqu'elle siège en comité spécifique à un pays. Chaque comité comprendra des sièges pour le pays concerné ;

¹⁶¹⁹ *Ibid.*, paras. 261-262.

¹⁶²⁰ R. Jenkins, « Organizational Change and Institutional Survival: The Case of the U.N. Peacebuilding Commission », *Seton Hall Law Review*, vol. 38, 2008, p. 1328.

¹⁶²¹ S/RES/1645, du 20 décembre 2005; A/RES/60/180, du 20 décembre 2005. Sont aujourd'hui à l'ordre du jour de la CCP, les États suivants : Burundi, Sierra Leone, Guinée, Guinée Bissau, Libéria et République centrafricaine. Information disponible à l'adresse suivante : <http://www.un.org/fr/peacebuilding/>.

¹⁶²² A/RES/60/180, du 20 décembre 2005, pp. 3-7.

¹⁶²³ La Commission de consolidation de la paix se compose de cinq membres permanents du Conseil de sécurité ; de deux autres membres non permanents du Conseil de sécurité ; de sept membres du Conseil économique et social élus par cet organe ; de cinq principaux contributeurs financiers à l'ONU ; de cinq principaux fournisseurs d'assistance militaire et civile aux missions des Nations unies et de sept membres élus par l'Assemblée générale. La Commission de consolidation de la paix a également des sièges pour les représentants de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et d'autres donateurs institutionnels. *Ibid.*, p. 9.

les pays de la région engagés dans des efforts post-conflits ; d'autres pays ayant une expérience récente en matière de reconstruction post-conflit ; les principaux contributeurs en matière financière, de troupes militaires ; les agences compétentes ainsi que d'autres représentants pertinents des Nations unies ; les organismes régionaux et sous-régionaux et les institutions financières internationales (IFI), notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI)¹⁶²⁴.

La Commission de consolidation de la paix est secondée par un Bureau de soutien à la consolidation de la paix (BSCP). Ce dernier est une entité bureaucratique relativement petite, située au sein du Bureau exécutif du Secrétaire général¹⁶²⁵, qui a pour mission de fournir des services administratifs et un soutien analytique à la CCP. Il est également chargé de raffiner la doctrine de la consolidation de la paix par l'élaboration de notes de bonnes pratiques et de données d'exploitation pour les diffuser dans le système des Nations unies¹⁶²⁶.

La Commission de consolidation de la paix est également soutenue par un Fonds de Consolidation de la paix qui s'appuie sur des contributions volontaires des États membres, des donateurs multilatéraux et des individus. Ce dernier a été conçu comme une source de financement et de décaissement rapide pour des actions catalytiques en vue de faire face aux crises susceptibles de menacer une paix fragile ou de financer des projets qui comblent temporairement les lacunes dans la stratégie de consolidation de la paix d'un pays post-conflit. Le Fonds de consolidation de la

¹⁶²⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹⁶²⁵ Par conséquent, indépendante du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et du Département des affaires politiques (DPA).

¹⁶²⁶ A/RES/60/180, du 20 décembre 2005, p. 8.

paix a été créé le 11 octobre 2006 et a une valeur de plus de 348 millions de dollars américains¹⁶²⁷, dépassant l'objectif visé de 250 millions de dollars¹⁶²⁸.

II. – *La portée des pouvoirs confiés à la CCP en matière de reconstruction post-conflit.* La Commission de consolidation de la paix a été créée en tant qu'organe consultatif¹⁶²⁹ et, en tant que tel, elle n'a que des pouvoirs de recommandation ; ce qui signifie qu'elle ne peut que tenter de persuader les acteurs concernés d'agir¹⁶³⁰. Les recommandations de la Commission ont donc une force juridique et politique limitée ; ce qui réduit leur efficacité.

Cependant, certains auteurs soutiennent, à juste titre, qu'une limitation du statut juridique des actions de la CCP n'est pas un problème en soi¹⁶³¹, d'autant plus que certains pays se méfient encore de l'adoption, par des autorités internationales, de normes juridiquement contraignantes dans le cadre d'une reconstruction post-conflit¹⁶³². Par conséquent, avoir un organe tel que la Commission de consolidation de la paix, avec un pouvoir de persuasion lié à la diversité et à la pertinence de tous ceux qui y participent, pourrait être plus acceptable pour les pays suspicieux¹⁶³³. Cela dit, sous cet angle, l'efficacité des recommandations de la CCP dépendra surtout de la volonté politique des États et des autres acteurs internationaux.

¹⁶²⁷ Fonds de consolidation de la paix des Nations unies, « Preventing a Relapse Into Violent Conflict, U.N. Peacebuilding Fund », du 16 septembre 2010. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.unpbf.org/index.shtml>.

¹⁶²⁸ Sur ce point, L. L. Jubilut, « Towards a New Just Post Bellum: The United Nations Peacebuilding Commission and the Improvement of Post-Conflict Efforts and Accountability », *Minnesota Journal of International Law*, vol. 20, 2011, p. 36.

¹⁶²⁹ A/RES/60/180, du 20 décembre 2005, p. 1.

¹⁶³⁰ *Ibid.*, p. 2(c).

¹⁶³¹ L. L. Jubilut, « Towards a New Just Post Bellum: The United Nations Peacebuilding Commission and the Improvement of Post-Conflict Efforts and Accountability », *op. cit.*, p. 44.

¹⁶³² S. Chesterman, *You, the people: the United Nations, transitional administration, and state-building*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 118-119.

¹⁶³³ Commission de la consolidation de la paix, « Questions and Answers », disponible à l'adresse suivante : <http://www.un.org/peace/peacebuilding/qanda.shtml>.

Dans cette perspective, le Conseil de sécurité peut être amené à jouer un rôle important. En effet, la CCP ne peut agir qu'après une demande d'avis du Conseil de sécurité ; du Secrétaire général¹⁶³⁴, de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, si le Conseil de sécurité n'est pas saisi de la question¹⁶³⁵, ou à la demande d'un État membre concernant sa propre situation ; là encore, si la question ne figure pas déjà à l'ordre du jour du Conseil de sécurité¹⁶³⁶.

En outre, tous les membres permanents du Conseil de sécurité font partie de la CCP qui travaille sur la base du consensus¹⁶³⁷. Cela signifie que, pour qu'une recommandation de la Commission soit adoptée, elle doit être approuvée¹⁶³⁸ par les membres permanents du Conseil de sécurité. Ceci est pertinent non seulement en raison du droit de veto détenu par ces derniers¹⁶³⁹, mais aussi parce que le Conseil de sécurité est l'organe principal en charge du maintien de la paix et de la sécurité internationales¹⁶⁴⁰. Étant donné que les efforts de reconstruction post-conflits sont un élément essentiel de la paix et de la sécurité internationales qui relèvent du mandat du Conseil de sécurité, si une mesure est soutenue par des membres influents du Conseil

¹⁶³⁴ Le Secrétaire général peut tout de même demander des recommandations à la CCP, indépendamment du fait que le Conseil de sécurité examine ou non la question. En effet, la Résolution 60/180 (2005) de l'Assemblée générale n'établit pas de limites aux demandes du Secrétaire général à la Commission. Voir, A/RES/60/180, du 20 décembre 2005, p. 12.

¹⁶³⁵ Conformément à l'article 12 de la Charte des Nations unies. Voir, Charte des Nations unies, art. 12, para. 1 : « [tant] que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande ».

¹⁶³⁶ A/RES/60/180, du 20 décembre 2005, p. 12.

¹⁶³⁷ *Ibid.*, pp. 4 (a), 18.

¹⁶³⁸ Du moins, ceux-ci ne doivent pas s'y opposer.

¹⁶³⁹ Charte des Nations unies, art. 27, para. 3 : « [les] décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'Article 52, une partie à un différend s'abstient de voter ».

¹⁶⁴⁰ Charte des Nations unies, art. 24, para. 1 : « [afin] d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom ».

de sécurité, et surtout par les membres permanents, les recommandations de la CCP auront un soutien important¹⁶⁴¹.

Par ailleurs, d'un point de vue strictement juridique, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, peut renvoyer dans l'une de ses résolutions, un peu comme il le fait aujourd'hui avec les accords de paix, aux recommandations de la CCP, procédant ainsi à une substitution de base juridique et renforçant l'autorité juridique de ces dernières. En plus, les résolutions successives du Conseil de sécurité sont souvent lues ensemble pour former le droit coutumier¹⁶⁴². Ainsi, même si le chapitre VII ne s'appliquait pas à une résolution particulière, les recommandations de la CCP auraient encore une certaine force juridique si le Conseil de sécurité a agi sur elles. Ainsi, le Conseil de sécurité peut-il, par son implication, renforcer, à l'avenir, l'autorité des recommandations de la CCP dans le cadre général de la Consolidation de la paix ou dans le cadre particulier de la reconstruction économique.

Section II : La participation du Conseil économique et social des Nations unies aux opérations de reconstruction économique mandatées par le Conseil de sécurité

La participation du Conseil économique et social (ECOSOC) aux activités du Conseil de sécurité, prévue dans la Charte des Nations unies (§-1), a mis du temps à se concrétiser dans la pratique (§-2).

¹⁶⁴¹ J. L. Jubilut, « Towards a New Just Post Bellum: The United Nations Peacebuilding Commission and the Improvement of Post-Conflict Efforts and Accountability », *op. cit.*, p. 42.

¹⁶⁴² Th. Christakis et O. Corten, « La participation du Conseil de sécurité à l'élaboration, à la cristallisation ou à la consolidation de règles coutumières », *Revue belge de droit international*, vol. 37, 2004, pp. 552-567 ; Jr. Alberto do Amaral, *O direito de assistência humanitária e a evolução dos direitos humanos : o surgimento de um novo direito, Direito internacional, humanismo e globalidade : Guido Fernando Silva Soares amicorum discipulorum liber*, São Paulo, Atlas, 2008, pp. 24-36.

Paragraphe 1 : La participation du Conseil économique et social (ECOSOC) aux activités du Conseil de sécurité telle qu'envisagée par l'article 65 de la Charte des Nations unies

Diverses dispositions de la Charte des Nations unies peuvent être identifiées comme constituant les bases d'une coopération accrue entre le Conseil de sécurité et l'ECOSOC. En effet, l'adhésion aux principes et objectifs de la Charte énoncés à l'article 1, paragraphe 1, concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationale, et l'obligation qui en découle de mettre en place des mesures collectives efficaces pour prévenir et éliminer les menaces contre la paix et la sécurité internationales, peuvent être considérées comme nécessitant la coordination des efforts de tous les acteurs, tant dans la communauté internationale que dans les organes de l'ONU eux-mêmes¹⁶⁴³.

Cependant, l'article 65 de la Charte des Nations unies est, sans doute, la base juridique claire et sans équivoque pour la coopération et la coordination des actions entre le Conseil de sécurité et l'ECOSOC. En effet, en stipulant que « [l]e Conseil économique et social peut fournir des informations au Conseil de sécurité et l'assister si celui-ci le demande », l'article 65 fait le lien entre les activités de l'ECOSOC, au titre de son mandat de promotion de la coopération économique et sociale¹⁶⁴⁴, et celles du Conseil de sécurité, au titre de son mandat du maintien de la paix et de la sécurité internationales¹⁶⁴⁵ ; permettant ainsi au premier de contribuer au travail du second.

¹⁶⁴³ C. Breen, « The Necessity of a Role for the ECOSOC in the Maintenance of International Peace and Security », *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 12, 2007, p. 278.

¹⁶⁴⁴ Charte des Nations unies, art. 65 : « [l]e Conseil économique et social peut fournir des informations au Conseil de sécurité et l'assister si celui-ci le demande. ».

¹⁶⁴⁵ Charte des Nations unies, art. 24, para. 1 : « [a]fin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom ».

Sous cet angle, la Charte ne fait d'ailleurs pas référence à l'ECOSOC en sa qualité d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale¹⁶⁴⁶, mais plutôt en sa qualité d'organe principal, en charge des questions économiques au sein des Nations unies¹⁶⁴⁷. À ce titre, il peut conseiller ou assister, de manière indépendante, le Conseil de sécurité lorsque le Conseil s'acquitte de sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales, si ce dernier le sollicite.

La question de la coopération entre l'ECOSOC et le Conseil de sécurité avait été soulevée lors de la quatrième session du Conseil économique et social, mais celle de l'assistance de ce dernier au Conseil de sécurité n'a jamais vraiment été discutée¹⁶⁴⁸. Une question similaire a, à nouveau, été soulevée lors de la huitième session. À cette occasion, la majorité des membres de l'ECOSOC ont examiné si l'expression « assistance fournie par l'ECOSOC au Conseil de sécurité » conférait à ce dernier le pouvoir discrétionnaire de se conformer, ou non, à une demande d'assistance du Conseil de sécurité, ou si cette phrase constituait une obligation juridique de se conformer à la demande du Conseil.

Un certain nombre de représentants d'États au sein de l'ECOSOC ont estimé que la Charte donnait une définition claire des responsabilités des deux Conseils et qu'une discussion sur une relation de travail entre eux entraînerait une ingérence dans

¹⁶⁴⁶ Charte des Nations unies, art. 60 : « [l]'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil économique et social, qui dispose à cet effet des pouvoirs qui lui sont attribués aux termes du Chapitre X, sont chargés de remplir les fonctions de l'Organisation énoncées au présent Chapitre ».

¹⁶⁴⁷ Charte des Nations unies, art. 62, para. 1 : « [l]e Conseil économique et social peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes et peut adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée générale, aux Membres de l'Organisation et aux institutions spécialisées intéressées ».

¹⁶⁴⁸ Nations unies, *Répertoire de la pratique des organes des Nations unies*. Extraits relatifs à l'article 65 de la Charte des Nations unies: Répertoire de la pratique (1945-1954), vol. 3, par. 5-6. Disponible à l'adresse suivante : [http:// www.un.org/law/repertory/art65.htm](http://www.un.org/law/repertory/art65.htm).

les questions soulevées dans les articles 34¹⁶⁴⁹, 39¹⁶⁵⁰ et 41¹⁶⁵¹ qui relevaient uniquement de la compétence du Conseil de sécurité. On a également fait valoir qu'aucun autre organe de l'ONU n'était autorisé à traiter des questions dont le Conseil de sécurité avait été saisi et qui relevaient de sa compétence conformément à l'article 12¹⁶⁵² et que, par conséquent, la question devrait être retirée de l'ordre du jour de l'ECOSOC. En outre, on a également exprimé l'opinion que l'ECOSOC devrait se borner à affirmer sa volonté d'aider le Conseil de sécurité à la demande de celui-ci¹⁶⁵³.

En revanche, l'ECOSOC est libre, aux termes de l'article 65, de fournir des informations au Conseil de sécurité et peut le faire sans qu'une demande ne lui soit présentée par ce dernier¹⁶⁵⁴.

¹⁶⁴⁹ Charte des Nations unies, art. 34 : « [l]e Conseil de sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

¹⁶⁵⁰ Charte des Nations unies, art. 39 : « [l]e Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. ».

¹⁶⁵¹ Charte des Nations unies, art. 41 : « [l]e Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques. ».

¹⁶⁵² *Ibid.*, art. 12, para. 1 : « [t]ant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande ».

¹⁶⁵³ Nations unies, *Répertoire de la pratique des organes des Nations unies*, *op. cit.*, pp. 21-22.

¹⁶⁵⁴ *Ibidem*.

Paragraphe 2 : L'implication croissante du Conseil économique et social (ECOSOC) dans les activités entreprises par le Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales

I. - La participation croissante du Président de l'ECOSOC dans les délibérations du Conseil de sécurité portant sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales, et en lien avec les questions de développement économique et social.

Bien que l'ONU, depuis sa création, ait prévu une collaboration entre le Conseil de sécurité et l'ECOSOC, les efforts dans ce sens entre ces deux organes ont été inhabituels en raison d'un manque de volonté politique qui prévalait au sein du Conseil de sécurité et même en dehors¹⁶⁵⁵. Le Secrétaire général des Nations unies a été le premier à aborder, en 1992, dans son rapport, « Agenda pour la paix », la pertinence potentielle de l'article 65 dans le cadre d'un système d'alerte¹⁶⁵⁶. À ce propos, il a recommandé « [...] que le Conseil de sécurité invite un Conseil économique et social revigoré et restructuré à fournir des rapports, conformément à l'article 65 de la Charte, sur les développements économiques et sociaux qui pourraient, à moins d'être atténués, menacer la paix et la sécurité internationales »¹⁶⁵⁷.

Toutefois, cette recommandation n'a fait ni l'objet d'une discussion officielle, ni d'un commentaire du Conseil de sécurité lorsqu'il a examiné le rapport du Secrétaire général. Dans un rapport ultérieur, le Secrétaire général a rappelé sa recommandation antérieure et a exprimé l'espoir que la discussion se poursuive sur les moyens de la mettre en pratique¹⁶⁵⁸. C'est seulement à l'occasion de l'analyse du rapport du

¹⁶⁵⁵ Rapport du Secrétaire général, « Sécurité économique collective », Doc. N.U. E/5529, du 6 juin 1974.

¹⁶⁵⁶ Rapport du Secrétaire général, « Agenda pour la paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix », Doc. N.U. A/47/277-S/24111, du 17 juin 1992.

¹⁶⁵⁷ *Ibid.*, para. 26.

¹⁶⁵⁸ Rapport du Secrétaire général, « Application des recommandations figurant dans « Agenda pour la paix » », Doc. N.U. A/47965-S/25944, du 15 juin 1995.

Secrétaire général, portant sur le cinquantième anniversaire des Nations unies¹⁶⁵⁹, que la question concernant la coopération entre le Conseil de sécurité et l'ECOSOC, en vue d'aider à mieux identifier et aborder les tensions économiques et sociales avant ou à l'issue d'un conflit armé, a été abordée par les membres du Conseil de sécurité¹⁶⁶⁰.

Cette coopération entre le Conseil de sécurité et l'ECOSOC a véritablement pris racine au début des années 2000s, avec l'invitation du Président de l'ECOSOC aux réunions du Conseil de sécurité et sa participation aux délibérations portant sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La coopération entre les deux Conseils s'est surtout concentrée sur le lien entre la paix et la sécurité, d'une part, et le développement économique et social, d'autre part, en particulier en ce qui concerne les situations conflictuelles et post-conflictuelles en Afrique.

Ainsi, en janvier 2002, le Président de l'ECOSOC s'est-il adressé pour la première fois au Conseil de sécurité et a exprimé son espoir que, compte tenu des encouragements exprimés dans la *Déclaration du Millénaire* pour des consultations régulières et pour une coordination plus étroite entre les principaux organes de l'ONU dans l'exercice de leurs fonctions respectives, la réunion entre les deux Conseils aiderait à jeter les bases pour une plus grande coopération, telle que prévue dans la Charte. Il a noté que la nature multidimensionnelle de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix post-conflit exigeait une approche multidisciplinaire adaptée aux circonstances uniques de chaque situation¹⁶⁶¹. Selon lui, le Conseil de sécurité et l'ECOSOC pouvaient travailler plus efficacement dans le cadre de leur mandat respectif, tel que fixé par la Charte, en tenant notamment compte de l'indépendance de chaque organe ; l'objectif serait d'assurer une collaboration efficace entre eux afin que tous les acteurs des Nations unies sur le terrain puissent travailler de manière complémentaire¹⁶⁶². De même, lors d'une réunion du Conseil de sécurité

¹⁶⁵⁹ Rapport du Secrétaire général, « Supplément à l'agenda pour la paix: rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième de l'Organisation des Nations unies », A/50/60-S/1995/1, du 25 janvier 1995.

¹⁶⁶⁰ S/PV.3492, p. 24 (Etats-Unis) ; S/PV.3492/Rev.1, p. 32 (Canada) ; S/PV.3492/Rev.2, p. 18 (Irlande).

¹⁶⁶¹ S/PV.4460, p. 34.

¹⁶⁶² *ibid.*, pp. 34-35.

en mars 2002, à laquelle le Président de l'ECOSOC était à nouveau invité, ce dernier a identifié la participation du Conseil économique et social à la discussion sur les activités initiales du Groupe de travail *ad hoc* du Conseil de sécurité sur l'Afrique comme étant une autre étape importante dans l'amélioration de la coopération entre ces deux principaux organes des Nations unies¹⁶⁶³.

En avril 2004, le Président de l'ECOSOC s'est adressé au Conseil de sécurité lors de la réunion sur le rôle des entreprises dans la prévention des conflits, le maintien de la paix et la consolidation de la paix après les conflits¹⁶⁶⁴. Dans le même ordre d'idées que les réunions précédentes, il a noté que bien que l'ECOSOC et le Conseil de sécurité aient commencé à collaborer, beaucoup d'autres collaborations pourraient encore être réalisées par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et l'ECOSOC. Ces trois organismes devraient donc travailler ensemble pour développer une capacité globale et plus rapide de réponse pour les pays confrontés à des situations conflictuelles et post-conflictuelles¹⁶⁶⁵.

En outre, l'affirmation du Conseil de sécurité, en janvier 2002, de l'importance de renforcer sa coopération avec l'ECOSOC par une plus grande interaction, conformément à l'article 65 de la Charte, a également constitué une preuve supplémentaire d'une coopération plus étroite entre les deux organes¹⁶⁶⁶. De même, l'identification, par le Conseil de sécurité, du renforcement de la coopération avec l'ECOSOC comme l'un des objectifs de son Groupe de travail *ad hoc*, nouvellement créé, sur la prévention et la résolution des conflits en Afrique, ainsi que l'engagement clair de ce groupe de travail à coopérer avec l'ECOSOC, ont constitué un autre exemple de coopération plus étroite¹⁶⁶⁷.

¹⁶⁶³ S/PV.4538.

¹⁶⁶⁴ S/PV.4943.

¹⁶⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶⁶ S/PV.4538, p. 6.

¹⁶⁶⁷ Le groupe de travail *ad hoc* a été créé par la Résolution 1170 (1998), du 28 mai 1998, pour examiner les recommandations du Secrétaire général contenues dans le rapport du Secrétaire général sur *Les causes des conflits et la promotion de la paix durable et du développement durable en Afrique* (Doc.

II. - *Les formes de participation du Conseil économique et social aux activités du Conseil de sécurité entreprises en matière de maintien de la paix et de la sécurité, et en lien avec les questions de développement économique et social.* Le Président du Conseil économique et social a identifié un certain nombre de manières dont l'ECOSOC pourrait donner un effet pratique à sa coopération avec le Conseil de sécurité : les fonctions mandatées par la Charte au Conseil économique et social concernant l'initiation ou la réalisation d'études pourraient être utiles pour faire face aux causes profondes de la violence, ainsi qu'à l'assistance humanitaire, à la reconstruction économique et sociale, au développement et au processus relatifs aux droits de l'homme qui étaient au cœur de la consolidation de la paix.

En outre, le rôle de surveillance de l'ECOSOC en matière de coopération pour le développement et d'assistance humanitaire pourrait être d'une importance particulière pour promouvoir une meilleure intégration entre les dimensions politiques et opérationnelles pertinentes, complétant ainsi les travaux en cours qui ont eu lieu à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité. L'écart entre la fin de l'aide humanitaire et le début de l'aide systémique pour le développement dans les pays sortant d'un conflit pourrait alors être comblé avec succès par les efforts coordonnés entrepris par l'ECOSOC à travers ses commissions, agences, fonds et programmes fonctionnels. À cet égard, il était particulièrement important de proposer à l'ECOSOC de créer un Groupe consultatif *ad hoc* sur les pays africains issus de conflits¹⁶⁶⁸.

Pour leur part, divers membres du Conseil de sécurité ont exprimé leur soutien à une relation plus étroite entre les deux Conseils lors de cette réunion. Il a été suggéré que le Groupe de travail *ad hoc* du Conseil de sécurité tienne des consultations régulières avec le Président de l'ECOSOC sur les actions nécessaires à l'égard de pays

N.U. A/52/871-S/1998/318, du 13 avril 1998). Ce rapport aborde les sources des conflits sur le continent, les moyens de les prévenir et de les résoudre, et la mise en place des bases d'une paix durable et d'un développement durable à l'issue des conflits. Les principales recommandations concernent le trafic d'armes, les sanctions, les réfugiés, l'ajustement structurel, l'aide au développement, la dette et le commerce, le Conseil de sécurité et les pratiques internationales.

¹⁶⁶⁸ Rapport du Secrétaire général, « Les causes des conflits et la promotion de la paix durable et du développement durable en Afrique », Doc. N.U. A/52/871-S/1998/318, du 13 avril 1998.

africains spécifiques afin de prévenir l'éruption des conflits ou d'empêcher leur reprise lors de la consolidation de la paix post-conflit¹⁶⁶⁹. Il a également été déclaré que, en ce qui concerne le rôle de l'ECOSOC, dans le cadre des prérogatives conférées par la Charte, une grande partie de l'action sur les causes des conflits en Afrique relevait de sa compétence et qu'il était donc naturel que le Conseil de sécurité agisse en étroite collaboration avec lui, conformément à l'article 65 de la Charte, afin de mettre en œuvre des stratégies centrales intégrées pour la prévention des conflits ou la consolidation de la paix post-conflit¹⁶⁷⁰.

La collaboration sous forme d'une stratégie globale de réponse rapide a ré-émergé dans les discussions du Conseil de sécurité relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations unies, en mai 2004¹⁶⁷¹. En plus de l'appui exprimé pour le rôle de l'ECOSOC dans le soutien de la paix¹⁶⁷², il a été déclaré que les projets à impact rapide, tels que ceux mentionnés dans le *Rapport Brahimi* dans le contexte de la consolidation de la paix, devraient également être utilisés de manière proactive à des fins préventives, et devraient être liés à une stratégie à plus long terme¹⁶⁷³. Dans ce contexte, la coopération croissante entre le Conseil de sécurité et l'ECOSOC, connue dans les cas de la Guinée-Bissau et du Burundi, a été saluée.

En effet, le Président de l'ECOSOC a déclaré que la contribution la plus importante de l'ECOSOC aux pays en crise avait été l'intervention de son institution à l'égard des pays africains sortant de conflit armé. Cette participation s'est concrétisée avec la création de groupes consultatifs *ad hoc* sur la Guinée-Bissau et le Burundi, dont le mandat était de déterminer les besoins humanitaires et économiques des pays en question, d'examiner les programmes internationaux de soutien, de fournir des conseils sur leur efficacité et de faire des recommandations pour un programme de

¹⁶⁶⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁶⁷⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹⁶⁷¹ S/PV.4970.

¹⁶⁷² *Ibid.*, p. 13.

¹⁶⁷³ Rapport du Secrétaire général des Nations unies, « Le rapport du Groupe d'experts sur les opérations de paix des Nations unies (Rapport Brahimi) », Doc. N.U. A/55/305-S/2000/809, du 21 août 2000, paras. 84-169.

soutien à long terme qui reposerait sur une approche globale de la paix, de la sécurité et de la stabilité¹⁶⁷⁴. Selon le Président, les initiatives de cette institution doivent être liées au travail du Conseil de sécurité afin d'en assurer la cohérence. Il a noté que les deux Conseils interagissaient de manière plus fréquente et cohérente, comme l'illustre la référence aux Groupes de l'ECOSOC dans les déclarations présidentielles du Conseil de sécurité sur des questions d'intérêt commun¹⁶⁷⁵.

L'observation a également été faite qu'il était important de comprendre les limites des opérations de paix et que d'autres ressources devraient être disponibles pour compléter ces opérations¹⁶⁷⁶. En ce sens, le rôle de l'ECOSOC a été considéré comme crucial, car il a favorisé les efforts et les mesures en faveur du développement. La Guinée-Bissau et le Burundi ont été avancés comme d'excellents exemples de la contribution de l'ECOSOC à la consolidation de la paix dans un effort intégré avec le Conseil de sécurité¹⁶⁷⁷.

Le thème de la collaboration accrue entre les deux conseils a été approfondi dans le débat du Conseil de sécurité sur les crises complexes et la réponse de l'ONU à de telles crises, également en mai 2004¹⁶⁷⁸. Les réussites conjointes de l'ECOSOC et du Conseil de sécurité en Afrique ont été notées et le consensus des deux organes, tel qu'exprimé dans cette réunion, était que l'élan qui les avait guidés jusqu'à présent ne devait pas être perdu. En juin 2004, le Président de l'ECOSOC a été invité aux délibérations du Conseil de sécurité à aborder le rôle de la société civile dans la consolidation de la paix post-conflits¹⁶⁷⁹. Il a noté que l'ECOSOC était spécialement placé pour interagir et consulter la société civile à l'ONU. De même, les divers organes

¹⁶⁷⁴ S/PV.4776.

¹⁶⁷⁵ S/PV.4980, p. 5.

¹⁶⁷⁶ Par exemple, il a été observé que les opérations de maintien de la paix ne seraient efficaces que si des mécanismes de soutien à la paix étaient incorporés dans les résolutions du Conseil de sécurité avec des mécanismes tels que des demandes du Conseil de sécurité pour une participation directe de l'ECOSOC et des agences de développement de l'ONU (S/PV.4980, p. 10)).

¹⁶⁷⁷ S/PV.4970, p. 18.

¹⁶⁷⁸ S/PV.4980.

¹⁶⁷⁹ S/PV.4993, p. 5.

subsidiaries de l'ECOSOC, les commissions techniques ont établi des contacts étroits avec des organisations non gouvernementales et avec d'autres entités privées.

De cette façon, il semblerait que l'ECOSOC soit mieux placé pour se coordonner avec les ONG que le Conseil de sécurité¹⁶⁸⁰. L'importance accordée à l'article 65 a été réexaminée, pour la dernière fois, lors des discussions du Conseil de sécurité sur les aspects civils de la gestion des conflits et de la consolidation de la paix, en septembre 2004¹⁶⁸¹. Il a été déclaré que l'article 65 offrait la possibilité de renforcer la coopération entre le Conseil de sécurité et l'ECOSOC, élargissant ainsi la portée de la coopération multilatérale dans la gestion des conflits et la consolidation de la paix.

Cependant, lors d'une réunion organisée par le Président du Conseil de sécurité, en mars 2005, il a été observé que les démarches vers des efforts conjoints manquaient encore de cadres institutionnels formels et de canaux adéquats nécessaires pour maximiser la qualité des réponses des deux Conseils. Ce manque de cadre formel a persisté malgré les appels à l'adoption de règles et de procédures pour rendre l'article 65 pleinement efficace, afin d'explorer ses nombreux avantages potentiels¹⁶⁸². Cette conclusion a, entre autres, conduit à la création de la Commission de la Consolidation de la paix, une année plus tard.

Conclusion du chapitre 2

Parmi les organismes à compétence opérationnelle ayant participé aux opérations de reconstruction économique mandatées par le Conseil de sécurité, il faut dissocier ses propres organes subsidiaires, notamment les opérations de maintien de la

¹⁶⁸⁰ L'utilité du rôle de l'ECOSOC en ce qui concerne le rôle de la société civile dans la consolidation de la paix après les conflits a été notée par deux membres permanents du Conseil de sécurité : la France et le Royaume-Uni (*ibid.*, pp. 11-12).

¹⁶⁸¹ S/PV.5041, p. 17.

¹⁶⁸² S/PV.5156, p. 30.

paix (OMP) et la Commission de consolidation de la paix du Conseil économique et social, organe principal des Nations unies.

Les premières ont été amenées à exercer des de pouvoirs purement consultatifs auprès des autorités locales ou internationales agissant pour le compte de l'État sujet à reconstruction, même si certaines d'entre-elles avaient des mandats plus robustes, en matière économique, tel que la MONUSCO en RDC, qui avait, en effet, pour mandat d'assister le Gouvernement de la RDC à retrouver le contrôle et, ainsi, gérer efficacement les principaux sites miniers du pays Ces missions n'ont pas soulevé de problèmes juridiques particuliers. Il en est de même de la Commission de consolidation de la paix (CCP) qui constitue plus un forum de discussion, et un lieu de coordination de l'aide international, que d'un véritable organe opérationnel.

En ce qui concerne le Conseil économique et social, dont la participation aux activités du Conseil de sécurité est clairement établie par la Charte des Nations unies elle-même, ce dernier s'est progressivement impliqué dans la reconstruction économique des Etats, en témoigne la participation croissante de son Président dans les délibérations du Conseil de sécurité portant sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales, et en lien avec les questions de développement économique et social.

De manière globale, si on peut déplorer l'apport réel des organisations à compétence opérationnelle dans la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, leur participation ne soulève pas de problèmes juridiques particuliers.

Conclusion du titre 2

La participation des organisations internationales à compétence opérationnelle, dans la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, ne

soulève pas de problèmes juridiques particuliers. On ne peut pas en dire autant des organisations à compétence opérationnelle, notamment des institutions financières internationales. En effet, interlocuteur privilégié du Conseil de sécurité, lorsque celui-ci poursuit la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, et du fait de la déliquescence des institutions gouvernementales nationales, dans la majorité de ces Etats, les IFI ont été amenées à exercer des compétences de nature quasi-souveraine, ce qui n'est pas conforme au principe de souveraineté, du moins au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Conclusion de la partie I

De manière globale, les mesures proactives de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, visant à améliorer ou à revitaliser le tissu économique desdits territoires, bien que fondées au regard du chapitre VII de la Charte des Nations unies, qui donne au demeurant compétence à agir, au Conseil de sécurité, même dans ce domaine particulier et nouveau, posent tout de même de sérieuses questions juridiques quant à leur licéité au regard des obligations légales qui pèsent sur le Conseil de sécurité. En effet, les pouvoirs quasi-souverains et très intrusives qui ont été exercés par diverses administrations internationales, et dans une moindre mesure, par des institutions financières internationales, sont difficilement conciliables avec les principes de souveraineté, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, du droit de l'occupation militaire, de la nécessité pour le Conseil de sécurité de respecter la volonté des Etats membres des Nations unies dans ses actions au titre du chapitre VII, et même de la logique temporaire prescrite auxdites actions par ce chapitre VII.

Même les mesures palliatifs, telles que l'exercice de compétence plus consultatives que normatives, ou la supervision, plus ou moins, distante du processus de reconstruction, notamment via la mise en œuvre des dispositions économiques comprises dans des accords de paix, ne garantissent pas un retour à la légalité dans la

pratique du Conseil de sécurité, dans la mesure où il ne s'agissait que de solutions ponctuelles, à l'égard des situations spécifiques.

Il n'est pas sûr que si les situations telles que celles qui ont eu lieu au Kosovo, au Timor oriental et même en Irak, surviennent à nouveau, le Conseil de sécurité puissent y faire face en toute légalité tant, des approches convaincantes dans ce sens n'ont pas encore émergé dans sa pratique pertinente.

La situation est encore plus grave lorsqu'on touche au contenu des mesures économiques adoptées, exposant ainsi les différents intervenants à la mise en jeu de leur responsabilité.

Partie II : La licéité des mesures économiques adoptées lors des opérations de reconstruction et leurs conséquences juridiques éventuelles

Le Conseil de sécurité n'a jamais été dépourvu de compétences en matière économique. Pendant de nombreuses années, la principale compétence du Conseil, en vertu du chapitre VII, a justement consisté à prendre des mesures économiques, notamment des sanctions économiques globales dont l'objectif général était de réagir aux menaces existantes contre la paix, en imposant des embargos commerciaux pour modifier le comportement des États ciblés. Par exemple, en 1990, en réponse à l'invasion du Koweït par l'Irak, le Conseil de sécurité a imposé des sanctions économiques globales à ce dernier¹⁶⁸³.

Ensuite, au début des années 2000s, en réponse aux attentats du 11 septembre 2001, le Conseil a déterminé que le terrorisme constituait une menace pour la paix et

¹⁶⁸³ Doc. NU., S/RES/661, du 6 août 1990.

a autorisé le gel des avoirs terroristes afin d'empêcher les terroristes présumés d'accéder aux ressources économiques¹⁶⁸⁴.

Le Conseil a, en de rares occasions, également été directement impliqué dans l'arbitrage de demandes d'indemnisation portant sur des sommes d'argent importantes¹⁶⁸⁵. Une Commission des Nations Unies pour les demandes d'indemnisation a, par exemple, été créée en 1991 en tant qu'organe subsidiaire du Conseil de sécurité pour les pertes résultant de l'invasion et de l'occupation du Koweït par l'Irak¹⁶⁸⁶.

Toutes ces mesures économiques du Conseil de sécurité ont en commun le fait qu'elles visent à contraindre un fauteur de troubles d'adopter un comportement déterminé, notamment celui de faire cesser l'objet, économique ou non, considéré comme menace à la paix par le Conseil de sécurité.

Cependant, face à la recrudescence des conflits internes, basés, plus ou moins, sur des causes économiques, et accompagnés d'un effondrement des structures étatiques, le Conseil a initié une nouvelle gamme de mesures, dites proactives, qui visent à améliorer ou à revitaliser le tissu économique desdits territoires. Celles-ci sont adoptées à travers l'exercice, par le Conseil de sécurité, ou ses organes subsidiaires, de pouvoirs normatifs importants et intrusives dans les affaires internes des territoires à reconstruire.

La licéité de l'exercice de tels pouvoirs a été mise en cause. Ceci est encore plus vrai pour les mesures adoptées sur leur base. Ces derniers ont profondément façonné les économies locales, au point d'ôter aux futures autorités locales, le pouvoir de les reformer à l'avenir (**titre 1**). Si violation du droit international il y a, la responsabilité juridique des auteurs de ces actes illicites devrait pouvoir être engagée. Il est donc intéressant de voir comment le régime de la responsabilité juridique internationale s'applique dans ce contexte particulier de la reconstruction économique

¹⁶⁸⁴ Doc. NU., S/RES/1373, du 28 septembre 2001.

¹⁶⁸⁵ La Commission d'indemnisation des Nations Unies (<http://www2.unog.ch/uncc/clmsproc.htm>).

¹⁶⁸⁶ Doc. NU., S/RES/687, du 8 avril 1991.

des territoires ravagés par des conflits armés et menée sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies (**titre 2**).

Titre I : La licéité des mesures économiques adoptées lors des opérations de reconstruction de territoires ravagés par des conflits armés

La reconstruction économique a été très intrusive au Kosovo, au Timor oriental, en Irak.

Au Kosovo, l'UE avait la charge de la composante économique de la mission de reconstruction dont la tâche était de soutenir la reconstruction des infrastructures clés et du tissu économique du Kosovo. Le but majeur était l'établissement d'une économie de marché, en ligne avec les attentes de l'UE. Celle-ci s'est focalisée à la fois sur la restauration des éléments de service public, la privatisation des compagnies publiques et la conclusion de certains accords économiques avec des États étrangers, ainsi que l'adhésion du Kosovo à certaines institutions financières internationales.

Au Timor oriental, comme dans le cas du Kosovo, les infrastructures physiques et le tissu économique du Timor ont sévèrement souffert du désinvestissement et des dommages découlant de plusieurs années d'occupation et de conflit. Cela a entraîné une destruction complète du secteur privé et public et un chômage massif.

Enfin, en Irak, la situation économique post-invasion anglo-américaine était également un désastre auquel il fallait faire face. Bien que le Conseil de sécurité semble avoir confié à l'APC un mandat économique limité en Irak, celle-ci l'a interprété largement, en procédant à une réforme d'envergure de l'économie irakienne.

Le but des différentes autorités internationales dans ces territoires était, à la fois, de revitaliser le tissu économique local, à travers l'adoption d'une nouvelle législation néolibérale (**Chapitre 1er**) ; et de les insérer dans le système économique international (**chapitre 2**). Toutes ces mesures n'ont pas manqué de susciter des interrogations quant à leur conformité aux règles et principes pertinents dans ce genre de contexte.

Chapitre 1^{er} : La licéité des réformes économiques structurelles adoptées lors des opérations de reconstruction des territoires ravagés par des conflits armés

Afin de reconstruire et revitaliser des économies dévastées par des années de conflits violents, le Conseil de sécurité, via ses diverses mandataires, a été amené à amender les législations internes antérieures.

Ainsi, au Kosovo, au Timor oriental et en Irak, la MINUK, l'ATNUTO ou l'APC, agissant sous l'égide du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII, ont adopté des mesures dans des domaines économiques variés allant des réformes monétaire et bancaire à celle de la politique commerciale internationale, en passant par la réforme du régime des investissements étrangers.

Certaines de ces questions touchent directement à la souveraineté de l'Etat et au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Par conséquent, il est intéressant de savoir dans quelle mesure ces principes, ainsi que l'ensemble des règles et principes pertinents, ont été pris en compte par les différentes autorités dans ces différents contextes.

Dans cette perspective, il est important d'isoler les mesures relatives aux investissements, vu le rôle capital qu'elles jouent dans le processus de reconstruction post-conflit (**Section I**). Les questions financières et commerciales seront abordées par la suite (**Section II**).

Section I : La licéité des réformes relatives au régime juridique des investissements étrangers

Dans la majorité des territoires ayant fait l'objet d'une reconstruction, les réformes en matière d'investissement ont porté à la fois sur les investissements étrangers (§-1) et la privatisation des entreprises publiques (§-2).

Paragraphe 1: La licéité des réformes relatives au régime juridique des investissements direct étrangers (IDE)

L'investissement direct étranger¹⁶⁸⁷ peut jouer un rôle important dans la promotion de la croissance économique dans les pays sortant d'un conflit. Contrairement au commerce international qui implique généralement des transactions peu fréquentes¹⁶⁸⁸, l'investissement étranger peut établir des relations à long terme entre les investisseurs et l'État hôte¹⁶⁸⁹. Certains types d'investissements étrangers peuvent compléter la croissance et le développement locaux, notamment en augmentant les ressources financières pour le développement, en améliorant la compétitivité à l'exportation, en stimulant les possibilités d'emploi, en améliorant la base de compétences des travailleurs, en renforçant les capacités technologiques, en

¹⁶⁸⁷ Il n'existe aucune définition généralement acceptée des investissements étrangers (P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public, op. cit.*, p. 1211). Pour les besoins de l'étude, l'investissement étranger sera défini comme un transfert de fonds et de matériaux d'un pays (appelé pays exportateur de capitaux) à un autre (appelé pays hôte) en échange d'une participation directe ou indirecte aux bénéfices de cette entreprise.

¹⁶⁸⁸ R. Moolo et A. Khachaturian, « Foreign Investment in a Post-Conflict Environment », *Journal of world investment & trade*, vol. 10, 2009, p. 341.

¹⁶⁸⁹ R. Dolzer et C. Schreuer, *Principles of international investment law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 3.

construisant des infrastructures et en jouant un rôle dans l'intégration d'une économie dans la communauté économique mondiale¹⁶⁹⁰.

Immédiatement après un conflit, la mise en place d'un cadre juridique pour attirer les investissements directs étrangers exige la promulgation d'une législation, la reconstruction des tribunaux et la formation des juges et des avocats. Le gouvernement post-conflit peut « emprunter » les lois, l'infrastructure et l'expertise d'un autre système juridique¹⁶⁹¹. Cela peut se faire par le biais de contrats d'investissement conclus avec des investisseurs étrangers et de traités internationaux¹⁶⁹². Le pays sortant d'un conflit peut également envisager d'adopter le cadre juridique international pour la protection des investissements directs étrangers, d'adhérer à des institutions internationales ou de signer des accords internationaux d'investissement¹⁶⁹³.

L'une des principales préoccupations des investisseurs potentiels dans les pays sortant d'un conflit est que les gouvernements peuvent exercer leur droit souverain pour modifier les lois et même se retirer des garanties de l'arbitrage international à une date ultérieure. Cela a un impact négatif sur l'ensemble des flux d'investissements directs étrangers dans ces pays. Il est donc impératif que les pays sortant d'un conflit incluent une clause de stabilité¹⁶⁹⁴ dans leurs accords d'investissement, accordant

¹⁶⁹⁰ R. Moolo et A. Khachaturian, « Foreign Investment in a Post-Conflict Environment », *op. cit.*, p. 341.

¹⁶⁹¹ R. G. Blanton, S. L. Blanton, « Rights, Institutions and Foreign Direct Investment: An Empirical Assessment », *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, 2012, p. 434.

¹⁶⁹² Les tribunaux et les lois du pays de l'investisseur peuvent être choisis comme for juridictionnel et la loi applicable du contrat d'investissement.

¹⁶⁹³ E. Neumeyer, L. Spess, « Do Bilateral Investment treaties Increase Foreign Direct Investment to Developing Countries? » *World Development*, vol. 33, 2005, p. 19.

¹⁶⁹⁴ Pour une analyse approfondie sur les clauses de stabilisation, voir J.-P. Lavier, *Protection et promotion des investissements : Etude de droit international économique*, Graduate Institute Publications, Graduate Institute Geneva, 1992, p. 61 ; C. Titi, « Les clauses de stabilisation dans les contrats d'investissement : une entrave au pouvoir normatif de l'État d'accueil ? », *Journal du droit international (Clunet)*, vol. 2, 2014, pp. 541-562.

notamment une protection aux investisseurs étrangers contre de futurs changements législatifs défavorables¹⁶⁹⁵.

En outre, en cas de différends entre l'État hôte et des investisseurs étrangers, le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)¹⁶⁹⁶, la Convention des Nations unies sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales (Convention de New York)¹⁶⁹⁷ et les traités bilatéraux d'investissement (TBI) permettent de résoudre les différends en faisant appel à des arbitres neutres et en exécutant les sentences devant les tribunaux de tout État signataire¹⁶⁹⁸.

À ce jour, un cadre juridique pour les investissements directs étrangers dans le cadre de la reconstruction post-conflit n'a pas encore été mis en place. En effet, il y a une évaluation au cas par cas de la réglementation des investissements. Ceci est préoccupant dans les milieux où les pouvoirs réglementaires de l'État sont exercés par des autorités internationales, comme ce fut le cas au Kosovo, au Timor oriental, en Irak. La question est alors de savoir si ces dernières ont toujours agi au mieux des intérêts des États ou territoires placés sous leurs juridiction ; ce qui, d'un point de vue purement juridique, reviendrait à respecter les règles et principes du droit international en la matière. Ce dernier, dans le domaine des investissements, comprend les principes fondamentaux qui sont considérés comme faisant partie des règles internationales coutumières – telles que la norme minimale de traitement, le traitement juste et

¹⁶⁹⁵ N. Turner, A. Obijiofor, V. Popovski, « Post-Conflict Countries and Foreign Investment », *United Nations University Policy Brief*, vol. 2, 2008, disponible à l'adresse suivante: http://collections.unu.edu/eserv/UNU:3066/pb08_08.pdf.

¹⁶⁹⁶ Convention pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements entre États et Ressortissants d'autres États, Washington le 18 mars 1965, pp. 159-235.

¹⁶⁹⁷ Convention des Nations unies sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales, New York, le 10 juin 1958, pp. 3-82.

¹⁶⁹⁸ En effet, le CIRDI offre un forum arbitral neutre pour le règlement des différends entre investisseurs et États, tandis que la Convention de New York applique toute sentence arbitrale internationale entre une société étrangère et une société nationale. Voir, M. Dimsey, *The Resolution of International Investment Disputes: Challenges and Solutions*, Eleven International Publishing, 2008, 297 p.

équitable et la pleine protection et la sécurité – et les traités bilatéraux d'investissement entre États visant à promouvoir et à protéger les investissements étrangers. Les investissements directs étrangers sont également réglementés au niveau national. En effet, chaque État a sa propre législation en matière d'investissement¹⁶⁹⁹.

Dans ce sous-paragraphe, nous allons voir comment les autorités internationales, appelées à exercer des pouvoirs réglementaires sur les territoires des entités sujettes à reconstruction, ont traité la question des investissements directs étrangers. En effet, si l'action des administrateurs des Nations unies au Kosovo, au Timor oriental ont été plus conformes à la pratique de la majorité des membres des Nations unies en matière de réglementation des investissements directs étrangers (A), celle de la coalition anglo-américaine en Irak sous occupation s'en est fortement éloignée (B).

A. La licéité des réformes relatives au régime des investissements directs étrangers des territoires sous administration internationale

En matière de réglementation des investissements étrangers, le Kosovo est le seul territoire sous administration internationale où de telles mesures ont été réellement initiées. Pour cette raison, l'étude du régime des investissements directs étrangers au Kosovo (1) sera plus approfondie que dans les autres cas de figure (2).

¹⁶⁹⁹ Pour un aperçu général du droit et des principes de l'investissement international, voir M. Sornarajah, *The International Law on foreign investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 287-310.

1) La licéité des réformes relatives au régime des investissements directs étrangers au Kosovo

En janvier 2001, la MINUK a adopté le règlement n° 2001/3 sur les investissements étrangers au Kosovo¹⁷⁰⁰ et l'Assemblée du Kosovo a adopté la loi sur les investissements étrangers le 21 novembre 2005¹⁷⁰¹ qui sera, par la suite, modifiée par le règlement n° 2006/28 de la MINUK¹⁷⁰². Selon son préambule, la loi sur l'investissement étranger a pour objet de promouvoir et d'encourager l'investissement étranger au Kosovo en offrant aux investisseurs étrangers un ensemble de droits et de garanties juridiques fondamentaux et exécutoires qui garantiront aux investisseurs étrangers qu'eux-mêmes et leurs investissements seront protégés et traités avec équité et respect, dans le strict respect de la primauté du droit et des normes et pratiques internationales largement acceptées¹⁷⁰³.

En vertu de cette loi, les entreprises étrangères opérant au Kosovo jouissent des mêmes privilèges que les entreprises nationales. En effet, la loi sur l'investissement étranger inclut expressément les normes de traitement applicables aux investisseurs

¹⁷⁰⁰ UNMIK/REG/2001/3 on *Foreign Investment in Kosovo*, 12 janvier 2001, disponible à l'adresse suivante: <http://www.unmikonline.org>.

¹⁷⁰¹ Law No 02/I-33 on *Foreign Investment*, 21 novembre 2005, disponible à l'adresse suivante: <http://www.assembly-kosova.org/>.

¹⁷⁰² UNMIK/REG/2006/28 on *Foreign Investment in Kosovo*, 28 avril 2006.

¹⁷⁰³ Assemblée de la République du Kosovo, *Law on Foreign Investment, préc.*, art. 1, para. 1: « *Further recognizing that - given Kosovo's current state of economic and administrative development - such a legal framework must include, inter alia, a foreign investment law that promotes foreign investment in Kosovo by providing foreign investors with certain fundamental and enforceable legal rights and guarantees that will serve to ensure foreign investors that they and their investments will be protected and treated with fairness and respect in strict accordance with the rule of law and widely accepted international standards and practice* ».

étrangers à savoir le traitement juste et équitable¹⁷⁰⁴, la non-discrimination¹⁷⁰⁵, la stabilité du régime d'investissement¹⁷⁰⁶, l'indemnisation en cas d'expropriation¹⁷⁰⁷ et les règles de fond applicables aux différends en matière d'investissement¹⁷⁰⁸.

Toutefois, bien que la législation de base d'une économie de marché fût en place, la détermination de la propriété foncière resta un défi. Ces incertitudes juridiques, outre la faiblesse de l'application des lois et des contrats, ont longtemps entravé la croissance économique et l'investissement¹⁷⁰⁹.

Par ailleurs, le chapitre 4 de la loi sur les investissements étrangers attribuait aux tribunaux du Kosovo la compétence en matière de règlement des différends commerciaux. Toutefois, les investisseurs étrangers demeuraient libres de convenir d'un arbitrage ou d'un autre mécanisme alternatif de règlement des différends, tel que le CIRDI. En effet, le Kosovo avait déjà consenti à l'arbitrage CIRDI dans sa législation avant même de devenir un État contractant à la Convention CIRDI¹⁷¹⁰. Ceci

¹⁷⁰⁴ Assemblée de la République du Kosovo, *Law on Foreign Investment, préc.*, art. 3, para. 1: « Kosovo shall accord fair and equitable treatment to foreign investors and their investments in Kosovo. Kosovo shall also provide foreign investors and their investments with full and constant protection and security. In no case shall the treatment, protection or security required by this Article 3.1 be less favorable than that required by international law or any provision of the present law ».

¹⁷⁰⁵ Assemblée de la République du Kosovo, *Law on Foreign Investment, préc.*, art. 4, para. 1: « Kosovo shall accord to foreign investors and their investments treatment no less favorable than the treatment it accords to any domestic investor and/or domestic investment, including - but not limited to - treatment with respect to: (i) the provision of protection and security, (ii) the establishment of an investment, (iii) the economic and other activities in which an investment may be made, and (iv) the acquisition, expansion, management and disposal of an investment ».

¹⁷⁰⁶ Assemblée de la République du Kosovo, *Law on Foreign Investment, préc.*, art. 6.

¹⁷⁰⁷ Assemblée de la République du Kosovo, *Law on Foreign Investment, préc.*, art. 8.

¹⁷⁰⁸ Assemblée de la République du Kosovo, *Law on Foreign Investment, préc.*, art. 17.

¹⁷⁰⁹ H. H. Perritt, « Economic Sustainability and Final Status for Kosovo », *University of Pennsylvania journal of international economic law*, vol. 25, 2004, p. 260.

¹⁷¹⁰ Assemblée de la République du Kosovo, *Law on Foreign Investment, préc.*, art. 16 («Mechanisms for the Resolution of Investment Disputes»): «16.1. A foreign investor shall have the right to require that an investment dispute be resolved in accordance with any applicable requirements or procedures that have been agreed upon in writing between the foreign investor and Kosovo. 16.2. In the absence of such an agreed procedure, a foreign investor shall have the right to require that the investment dispute be settled through arbitration in accordance with the procedural rules chosen by the foreign

n'était pas sans soulever des difficultés. En effet, on pouvait légitimement se demander si les investisseurs étrangers étaient ouverts à l'arbitrage CIRDI en ce qui concerne un investissement au Kosovo.

L'article 25 de la Convention CIRDI énonce les critères que les différends doivent remplir pour relever de la compétence du CIRDI. Selon cet article, la compétence du Centre s'étend à tout différend juridique découlant directement d'un investissement, entre un État contractant – ou toute subdivision ou tout organisme constituant d'un État contractant désigné au Centre par cet État – et un ressortissant d'un autre État contractant, que les parties au différend consentent par écrit à soumettre au Centre¹⁷¹¹. Le Kosovo avait choisi de donner aux investisseurs étrangers son consentement à l'arbitrage du CIRDI, en termes généraux dans sa législation, avant même de devenir un État contractant à cette Convention. En effet, l'article 16 de la loi sur l'investissement étranger relatif aux différends en matière d'investissement semble

investor. The foreign investor may choose any of the following procedural rules to govern the arbitration of the investment dispute: a. the ICSID Convention, if the foreign investor is a citizen of a foreign country and that country and Kosovo are both parties to that convention at the time of the submission of the request for arbitration; b. the ICSID Additional Facility Rules, if the jurisdictional requirements – *ratione personae* of Article 25 of the ICSID Convention are not fulfilled at the time of the submission of the request for arbitration; c. the UNCITRAL Rules, in such case the appointing authority referred to therein shall be the Secretary General of ICSID; or d. the ICC Rules. 16.3. The consent of Kosovo to the submission of an Investment Dispute to arbitration under this Article 16 is hereby given under the authority of the present law. The consent of the foreign investor may be given at any time either by filing a request for arbitration or by providing to the Agency a written statement expressing such consent. 16.4. The consents referenced above shall be deemed to satisfy the requirements for the forms of consent under Chapter II of the ICSID Convention, the ICSID Additional Facility Rules, the UNCITRAL Rules, and the ICC Rules, as well as the New York Convention. In particular, if an arbitral award is issued by a foreign or international arbitration body under a procedure authorized by this Article 16, such award shall be enforceable in accordance with the New York Convention, regardless as to whether or not that convention is otherwise binding on Kosovo. [...] 16.6. Unless the concerned foreign investor and Kosovo agree otherwise in writing, any arbitration under the present law shall be held in an EU member country that is also a party to the New York Convention».

¹⁷¹¹ La Convention CIRDI, en son préambule, paragraphe 7, prévoit qu'aucun Etat contractant ne peut, du seul fait de sa ratification, acceptation ou approbation de la Convention et sans son consentement, être considéré comme ayant l'obligation de soumettre tout différend particulier à la conciliation ou à l'arbitrage.

reconnaitre l'arbitrage du CIRDI comme l'un des moyens possibles de règlement des différends¹⁷¹². Il est également expressément indiqué que le consentement du Kosovo à la compétence du CIRDI relève de l'autorité de la loi. Rien dans la clause faisant référence au CIRDI n'indique qu'une autre manifestation *ad hoc* de consentement à la compétence du Centre de la part du gouvernement du Kosovo sera requise ; la clause semble s'appliquer d'elle-même¹⁷¹³.

Une autre question est celle de la possibilité d'accéder au CIRDI par rapport à un investissement au Kosovo effectué avant la Déclaration unilatérale d'indépendance du pays. Dans la mesure où l'article 28 de la loi prévoit son application aux investissements préexistants¹⁷¹⁴, l'arbitrage du CIRDI était-il également disponible dans cette situation¹⁷¹⁵ ?

De manière générale, il ressort de ce qui précède que le Kosovo, sous administration internationale, s'est efforcé d'élaborer un cadre juridique plus attractif pour les investisseurs étrangers, conformément aux normes et pratiques du droit international : la loi sur les investissements étrangers fait expressément référence aux normes internationales de protection des investissements¹⁷¹⁶ et le Kosovo a signé des accords d'investissement parmi ses premiers actes internationaux¹⁷¹⁷. En ce sens, on

¹⁷¹² Assemblée de la République du Kosovo, *Law on Foreign Investment, préc.*, art. 16, para. 2 (a).

¹⁷¹³ Pour un cas de disposition imprécise dans une loi nationale, conduisant à un différend sur la question de savoir si l'État hôte avait donné son consentement, voir SPP c. Égypte, Décision sur la compétence juridictionnelle I, 27 novembre 1985, 3 Rapports du CIRDI 112. Voir R. Dolzer et C. Schreuer, *Principles of international investment law, op. cit.*, p. 240.

¹⁷¹⁴ *Ibidem*. Dans le même sens, P.-E. Dupont, « Foreign Investment and the Status of Kosovo in International Law », *op. cit.*, p. 27.

¹⁷¹⁵ Sur l'applicabilité des TBI aux investissements réalisés avant l'entrée en vigueur du traité, voir R. Dolzer et M. Stevens, *Bilateral investment treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 45-47.

¹⁷¹⁶ Assemblée de la République du Kosovo, *Law on Foreign Investment, préc.*, Préambule.

¹⁷¹⁷ En ce qui concerne les accords bilatéraux d'investissement, avant la déclaration d'indépendance du Kosovo, la MINUK avait conclu des accords sur la protection des investissements avec l'Albanie (2004) et la Turquie (2006). Après 2008, la République du Kosovo a signé des accords bilatéraux d'investissement avec la Belgique (2010), l'Autriche (2010) et la Fédération suisse (2011). En outre, le Kosovo est en train de négocier de nouveaux accords bilatéraux d'investissement avec la Macédoine, la Slovénie et d'autres pays de l'ALECE. Tous ces points seront abordés dans le détail dans le chapitre suivant.

peut dire que la législation nationale est directement influencée par le cadre juridique international sur les investissements étrangers.

2) La licéité des réformes relatives au régime des investissements directs étrangers au Timor oriental

La réforme des investissements locaux et étrangers au Timor oriental, sous administration de l'ATNUTO, était étroitement liée à la résolution à long terme de la question des titres de propriété, question qui ne pouvait, semble-t-il, être réglée qu'à l'indépendance¹⁷¹⁸. Ainsi, les changements législatifs les plus importants étaient donc réalisés à partir de 2002, année durant laquelle le Timor oriental est devenu un Etat indépendant ; la dissolution de l'ATNUTO permettant au nouvel Etat d'organiser son économie et de régler la question des droits de propriété. Entre 1999 et 2004, le Timor oriental n'a eu aucun cadre global relatif aux investissements. La plupart des investissements ont été réalisés au moyen d'ententes non constituées en société ou par l'entremise de succursales d'entités étrangères¹⁷¹⁹. Par ailleurs, bien que l'Etat ne fût partie à aucun TBI à ce moment, le gouvernement était lié par le droit international coutumier en la matière¹⁷²⁰.

Les mesures qui ont été adoptées par la suite étaient typiquement celles d'un Etat qui s'ouvre à l'économie de marché. En effet, en 2004 et 2005, deux importantes lois ont été adoptées : la loi sur le droit national des investissements¹⁷²¹ et la loi sur les investissements étrangers¹⁷²².

¹⁷¹⁸ G. Cahin, « L'action internationale au Timor Oriental », *op. cit.*, p. 169.

¹⁷¹⁹ *Timor-Leste Tax and Investment Guide*, 3e édition, 2014, p. 8. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.pwc.com/id/en/publications/assets/timor-leste-guide-2014.pdf>.

¹⁷²⁰ L. Mardikian, « Economic Self-Determination in Post-conflict Reconstruction: The Case Study of Timor-Leste », *op. cit.*, p. 205.

¹⁷²¹ Assemblée de la République du Timor-Leste, loi n° 4/2005, *Domestic Investment Law*, 7 juillet 2005.

¹⁷²² Assemblée de la République du Timor-Leste, loi n° 4/2005, *external Investment Law*, 7 juillet 2005.

B. La licéité des réformes relatives au régime des investissements directs étrangers en Irak sous occupation militaire

L'ordonnance n° 39 du 19 septembre 2003¹⁷²³ de l'Autorité provisoire de la coalition (APC) a promulgué une réforme radicale¹⁷²⁴ de la législation irakienne concernant les investissements étrangers. Elle a, plus que toutes les autres ordonnances, soulevé d'importantes questions de conformité avec le droit international. Comme le *Financial Times* l'avait d'ailleurs souligné, tous les contrats conclus par des investisseurs étrangers avec l'APC pouvaient être considérés comme non valides au regard du droit international¹⁷²⁵. En effet, en vue d'attirer des investissements étrangers dans l'industrie pétrolière, et afin de renforcer le développement économique de l'Irak et d'assurer son passage à une économie de marché¹⁷²⁶, cette ordonnance a remplacé toute la législation existante sur les investissements étrangers¹⁷²⁷ et a pratiquement levé tous les obstacles à l'entrée des investisseurs étrangers sur le marché irakien¹⁷²⁸.

Nous nous proposons ici de revenir sur ses principaux points d'achoppements.

¹⁷²³ APC, APC/ORD/2003/39, *Foreign Investment*, 13 septembre 2003, disponible à l'adresse suivante : http://www.APC.gov/order/20030923_APCORD39.pdf.

¹⁷²⁴ Le terme « radical » a été utilisé par l'administration américaine elle-même lorsqu'il a fallu qualifier le processus de reconstruction économique post-conflit en Irak. Sur ce point, voir C. McCarthy, « The Paradox of the International Law of Military Occupation: Sovereignty and the Reformation of Iraq », *op. cit.*, pp. 51-52.

¹⁷²⁵ T. Catan, « Iraq Business Deals May Be Invalid, Law Experts Warn », *Financial Times*, London, 29 octobre 2003.

¹⁷²⁶ APC/ORD/2003/39, préambule.

¹⁷²⁷ APC/ORD/2003/39, art. 3: « *This Order replaces all existing foreign investment law* ».

¹⁷²⁸ Le ministre irakien du Commerce par intérim, Ali Abdul-Amir Allawi, peu de temps après l'annonce des lois, a avoué que ces mesures constituaient une véritable thérapie de choc pour l'économie irakienne (T. Crampton, « Iraqi Official Urges Caution on Imposing Free Market », *New York Times*, 14 octobre 2003.

I.- La participation à 100% des investisseurs étrangers dans les entreprises irakiennes, à l'exception de certains secteurs d'activité. La réforme des investissements en Irak permet une participation étrangère jusqu'à 100% dans une entreprise irakienne. En effet, en vertu de l'ordonnance n° 39 de l'APC, « *[the] amount of foreign participation in newly formed or existing business entities in Iraq shall not be limited, unless otherwise expressly provided herein* »¹⁷²⁹. Cette politique représente un changement radical par rapport aux politiques de l'Irak sous le gouvernement Saddam Hussein qui interdisait effectivement la propriété non arabe de toutes les entreprises irakiennes¹⁷³⁰. En gardant à l'esprit les règles du droit de l'occupation militaire, il est permis de se demander si cette modification est justifiée au regard des exceptions restrictives en matière de modification de l'ordre interne¹⁷³¹.

Il semble douteux qu'une absence d'investissements étrangers, surtout de cette ampleur, soit susceptible de menacer la sécurité de la puissance occupante ou d'empêcher l'application des Conventions de Genève¹⁷³². Par ailleurs, on peut également se demander si cette disposition est conforme aux résolutions 1483 (2003), 1511 (2004) et 1546 (2004) qui, toutes, réaffirment le droit du peuple irakien au contrôle de ses ressources naturelles¹⁷³³.

Outre l'absence de restrictions sur la propriété privée, les nouvelles lois d'investissement n'obligent pas les investisseurs potentiels à engager un sponsor ou un agent local avant d'investir. Les mesures vont plus loin que ce qui est prévu dans les

¹⁷²⁹ APC/ORD/2003/39, art. 4, para. 2.

¹⁷³⁰ R. D. Tadlock, « Occupation Law and Foreign Investment in Iraq: how an outdated Doctrine has Become an Obstacle to occupied Populations », *University of San Francisco Law Review*, vol. 39, 2004, p. 239.

¹⁷³¹ P. H. F. Bekker, « The Legal Status of Foreign Economic Interest in Occupied Iraq », *op. cit.*, disponible à l'adresse suivante: <https://www.asil.org/insights/volume/8/issue/20/legal-status-foreign-economic-interests-occupied-iraq>.

¹⁷³² Convention de Genève de 1949, *préc.*, art. 54.

¹⁷³³ S/RES/1483, *préc.*, préambule ; S/RES/1511, *préc.*, préambule ; S/RES/1546, *préc.*, préambule.

pays arabes les plus libéraux et, à bien des égards, même plus loin que les pays industrialisés¹⁷³⁴.

Cependant, des exceptions à la totale possession étrangère d'entreprises irakiennes sont prévues à l'article 6 de l'ordonnance qui dit ceci: « *Foreign investment may take place with respect to all economic sectors in Iraq, except that foreign direct and indirect ownership of the natural resources sector involving primary extraction and initial processing remains prohibited* »¹⁷³⁵. Les seules autres restrictions à la participation étrangère concernent les ventes au détail, qui sont interdites à moins qu'un investisseur étranger ne dépose 100 000 dollars dans une banque iraquienne agréée et autorisée par le Ministère du commerce¹⁷³⁶, et les biens immobiliers, qui ne peuvent être détenus par un étranger mais peuvent être loués pour des périodes de renouvellement pouvant aller jusqu'à quarante ans¹⁷³⁷, avec, toutefois, la possibilité de renouveler ce droit de propriété de manière illimitée. Cela dit, l'approche de l'ordonnance numéro 39 en matière d'exceptions suit fidèlement ce que la Banque mondiale a appelé l'approche de la « liste restreinte »¹⁷³⁸. Selon cette approche, les investissements dans des activités non cotées – tous les secteurs d'investissement, sauf ceux explicitement énumérés parmi les exceptions – peuvent être effectués sans autorisation préalable¹⁷³⁹ afin d'éviter les exigences de rendement contre-productives¹⁷⁴⁰. Ainsi, l'approche de la « liste restreinte » soumet tous les secteurs non inscrits à une réglementation minimale¹⁷⁴¹.

¹⁷³⁴ Sur tous ces points, A. K. Audi, « Iraq's New Investment Laws and the Standard of Civilization: a Case Study on the Limits of International Law », *Georgetown Law Journal*, vol. 93, 2004, p. 349.

¹⁷³⁵ APC/ORD/2003/39, *préc.*, art. 6, para. 1.

¹⁷³⁶ *Ibid.*, art. 6, para. 3.

¹⁷³⁷ *Ibid.*, para. 8.

¹⁷³⁸ Banque mondiale, *Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment*, 1992, art. 2, para. 3; disponible à l'adresse suivante: <https://www.italaw.com/documents/WorldBank.pdf>

¹⁷³⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁷⁴¹ D. Conklin et D. Lecraw, *Foreign ownership restrictions and liberalization reforms*, Ashgate Publishing Limited, 1997, p. 117.

II.- *L'absence de mécanisme de sélection des investissements.* De par leur conception, les ordonnances promulguées par l'ACP ne prévoient pas de mécanisme de présélection des investissements étrangers¹⁷⁴². En vertu du nouveau régime d'investissement, il n'existe aucun organisme ou autorité capable de limiter ou de contrôler les investissements qui devraient être poursuivis ou encouragés¹⁷⁴³. L'ordonnance va bien au-delà des Directives de la Banque mondiale sur le traitement de l'investissement étranger direct et de la Loi type sur l'investissement étranger de l'Institut de droit international, qui acceptent et reconnaissent le droit d'un État de maintenir des mécanismes pour régir l'admission des investissements étrangers privés¹⁷⁴⁴. Cette modification va également au-delà de la pratique dans tous les autres États arabes qui ont libéralisé leur économie¹⁷⁴⁵. Surtout, elle retire au gouvernement irakien le pouvoir de réglementer l'admission des investissements privés¹⁷⁴⁶, en violation de l'article 2 du chapitre 2 de la Charte des droits et devoirs économiques des États des Nations unies qui donne à l'Irak le droit d' « exercer une souveraineté pleine et permanente, y compris la possession, l'utilisation et l'aliénation, sur toutes ses richesses, ses ressources naturelles et ses activités économiques »¹⁷⁴⁷.

¹⁷⁴² Communiqué de presse, Kamel Al-Gailani, ministre irakien des Finances, 21 septembre 2003. Dans ce dernier, le ministre Al-Gailani a qualifié l'absence d'un comité de compensation pour les investissements étrangers de partie essentielle des réformes. Document disponible à l'adresse suivante : http://www.APC-iraq.org/pressreleases/20030921_Sep21MinofFinance.html.

¹⁷⁴³ D. Conklin et D. Lecraw, *Foreign ownership restrictions and liberalization reforms*, *op. cit.*, p. 97.

¹⁷⁴⁴ Banque mondiale, *Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment*, *préc.*, art. 2, para. 3.

¹⁷⁴⁵ En effet, des États comme le Bahreïn, l'Arabie saoudite, le Koweït et le Liban ont tous des économies ouvertes qui autorisent l'investissement étranger dans un large éventail de secteurs, mais ils se réservent tous le droit de sélectionner les investisseurs et les investissements potentiels par le biais d'un guichet unique pour les investisseurs. Voir, J. Phipps et. *al.*, « Middle Eastern Commercial Law », *The international lawyer*, vol. 36, 2002, p. 901.

¹⁷⁴⁶ L'absence d'un mécanisme de sélection des investissements étrangers contraste nettement avec le mécanisme de sélection mis en place pour les représentants étrangers de la société civile qui doivent demander à être enregistrés auprès du Bureau d'assistance aux ONG avant de pouvoir exercer légalement leurs activités en Irak. Voir, APC/ORD/2003/45, Non-Governmental Organizations, 1er décembre 2003. Sur ce point, A. K. Audi, « Iraq's New Investment Laws and the Standard of Civilization: a Case Study on the Limits of International Law », *op. cit.*, p. 348.

¹⁷⁴⁷ Assemblée générale, Charte des droits et devoirs économiques des États, du 12 décembre 1974, chapitre II, art. 2 [Doc. N.U. A/RES/29/3281].

III.- *Les droits des investisseurs étrangers à l'égard de leurs investissements.* Ces droits sont exposés dans l'article 7 de l'ordonnance n° 39 de l'APC. Selon cet article, en effet, un investisseur étranger, en plus du droit de « *possess, use, and dispose of the investments* »¹⁷⁴⁸, il peut « *transfer abroad without delay all funds associated with its foreign investment, including (i) shares or profits and dividends; (ii) proceeds from the sale or other disposition of its foreign investment or a portion thereof; (iii) interest, royalty payments, management fees, other fees, and payments made under a contract; and (iv) other transfers approved by the Ministry of Trade* »¹⁷⁴⁹. Cette disposition permet ainsi d'expatrier ou de réinvestir sans aucune restriction ou taxe l'ensemble des fonds investis ou des placements financiers. Ce point s'inspire de l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) qui avait été combattu vigoureusement par des mouvements sociaux au niveau international et que l'OCDE avait dû finalement abandonner¹⁷⁵⁰. Là encore, l'APC a dépassé les lignes directrices de la Banque mondiale qui préconise le libre transfert des recettes nettes provenant des investissements, mais plafonne le droit à la libre transférabilité des traitements et salaires du personnel étranger¹⁷⁵¹. En outre, selon la Banque mondiale, les Etats devraient permettre le transfert des sommes nécessaires au paiement des dettes contractées ou à l'acquittement des autres obligations contractuelles contractées en rapport avec l'investissement, à mesure qu'elles viennent à échéance¹⁷⁵². Aucune limite de ce type n'est imposée aux investisseurs privés étrangers en Irak.

IV.- *L'égalité de traitement des investisseurs étrangers et nationaux.* L'article 4 de l'ordonnance stipule que « *[a] foreign investor shall be entitled to make foreign investments in Iraq on terms no less favorable than those applicable to an Iraqi*

¹⁷⁴⁸ APC/ORD/2003/39, *préc.*, art. 7, para. 2 (a).

¹⁷⁴⁹ *Ibid.*, art. 7, para. 2 (d).

¹⁷⁵⁰ Sur ce point, voir S. George et *al.*, *Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Attention, un accord peut en cacher un autre!*, Éditions du CETIM, 1998, 150 p ; J. Kurtz, « NGOs, the Internet and International Economic Policy Making : the Failure of the OECD Multilateral Agreement on Investment », *Melbourne journal of international law*, vol. 3, 2002, pp. 213-246.

¹⁷⁵¹ Banque mondiale, *Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment, préc.*, art. 3, para. 6 (1-a).

¹⁷⁵² *Ibid.*, art. 3, para. 6 (1-c).

investor, unless otherwise provided herein »¹⁷⁵³. Cette idée est reprise par l'article 13 lorsqu'il dit que « *[all] investors, foreign and Iraqi, shall be treated equally under the law, except as otherwise specifically provided in this Order* »¹⁷⁵⁴. Contrairement aux prescriptions précédentes, la clause d'égalité de traitement est, quant à elle, un élément central des politiques d'investissement approuvées par les agences occidentales et les groupes de développement. Les Principes directeurs de la Banque mondiale sont en effet fondés sur le principe général selon lequel l'égalité de traitement des investisseurs dans des circonstances similaires et la libre concurrence entre eux sont des conditions préalables à un environnement d'investissement positif¹⁷⁵⁵.

Dans l'ensemble, on ne peut pas affirmer que le régime des investissements directs étrangers mis en place par l'APC était conforme au droit international, du moins aux pratiques et standards internationaux reconnus et acceptés par la majorité des membres de la communauté internationale. Or, seul ce critère est pertinent pour des activités à l'égard desquelles le droit international ne fixe pas de règles contraignantes. En effet, Il n'existe pas de traité multilatéral général sur l'investissement étranger, bien que de nombreux États aient conclu des réseaux de traités bilatéraux d'investissement¹⁷⁵⁶. Ainsi, au nom du principe du respect de la volonté des Etats membres, en l'absence de telles règles contraignantes, seules celles ayant l'assentiment de la majorité des Etats membres de la communauté internationale doivent être mises en œuvre par les autorités internationales agissant au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies¹⁷⁵⁷. En l'espèce, ces règles résident dans

¹⁷⁵³ APC/ORD/2003/39, *préc.*, art. 4.

¹⁷⁵⁴ *Ibid.*, art. 13.

¹⁷⁵⁵ Banque mondiale, *Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment, préc.*, art. 1, para. 3.

¹⁷⁵⁶ En effet, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne s'attaque pas encore aux obstacles à l'investissement étranger du type de ceux qui ont été démantelés par l'APC en Irak. Voir, S. H. Seid, *Global Regulation of Foreign Direct Investment*, Ashgate Pub Ltd, 2002, 254 p. L'Accord sur les mesures d'investissement liées au commerce (AMIC) de l'OMC est étroitement conçu pour éliminer les obstacles à l'investissement liés à la libre circulation des marchandises, tels que les exigences en matière de contenu intérieur ou les restrictions à l'exportation imposées aux investisseurs étrangers (Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, annexe 1A).

¹⁷⁵⁷ Sur ce point, voir les développements au titre 2, partie 1 de cette étude.

les dispositions de la Charte des Nations unies faisant référence à la souveraineté permanente sur les richesses naturelles, aux résolutions de l'Assemblée générale¹⁷⁵⁸, ainsi qu'aux instruments de la Banque mondiale¹⁷⁵⁹. Et, surtout, il faut rejeter les pratiques qui ont fait l'objet de vives contestations sur la scène internationale¹⁷⁶⁰.

Paragraphe 2 : La licéité des réformes structurelles concernant le régime des privatisations

La privatisation des biens et entreprises publics au Kosovo est peut-être, jusqu'à présent, le seul programme de privatisation lancé et mis en œuvre par les Nations unies en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies.

Pour cette raison, ce cas sera analysé de manière approfondie (A), tandis que les autres cas de figure, où l'intervention des administrateurs des Nations unies n'est que superficielle comme au Timor oriental et en Irak, ne seront abordés que de manière succincte (B).

A. La privatisation des biens et entreprises collectifs au Kosovo

Ce qui est unique dans le programme de privatisation du Kosovo, c'est qu'il a été conçu et mis en œuvre sous l'autorité des Nations unies à une époque où le Kosovo était directement administré par les Nations unies. Dans ce contexte, les

¹⁷⁵⁸ Assemblée générale, Charte des droits et devoirs économiques des États, du 12 décembre 1974.

¹⁷⁵⁹ Banque mondiale, Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment, 1992, disponible à l'adresse suivante: <https://www.italaw.com/documents/WorldBank.pdf>.

¹⁷⁶⁰ Le cas de l'expatriation ou le réinvestissement sans restriction des fonds investis par des étrangers en Irak ; aspect du projet d'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) rejeté par la majorité de la communauté internationale.

administrateurs onusiens ont été confrontés à un certain nombre de problèmes juridiques qui ont parasité le processus de reconstruction économique de ce territoire.

I.- L'autorité de la MINUK à privatiser des biens et entreprises collectifs au Kosovo sous administration internationale. En 1999, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1244 (1999) autorisant le Secrétaire général à établir une présence civile internationale au Kosovo : la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)¹⁷⁶¹. Celle-ci avait pour mandat de fournir une administration intérimaire pour le Kosovo¹⁷⁶².

En revanche, les implications de la résolution 1244 (1999) sur le titre souverain du Kosovo n'étaient pas tout à fait claires. D'une part, la résolution 1244 (1999), réaffirmant la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie (RFY), a été interprétée comme une formule permettant de contrôler les aspirations kosovares à l'indépendance¹⁷⁶³ ; d'autre part, elle a été considérée comme représentant une ambiguïté délibérément négociée quant à la question de savoir si le Kosovo devait être un État souverain indépendant ou seulement une entité autonome au sein de la fédération yougoslave¹⁷⁶⁴. L'incertitude et l'ambiguïté inhérentes à la résolution 1244 (1999) ont posé d'importants problèmes pour déterminer la portée du mandat de la MINUK, en particulier en ce qui concerne le développement économique ; ce qui a entraîné des obstacles aux premières initiatives de restructuration économique¹⁷⁶⁵ et des controverses quant au pouvoir de la MINUK de privatiser les biens collectifs.

Sur la base des pouvoirs qu'il a déduits de la résolution 1244 (1999), le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) a publié un règlement déterminant

¹⁷⁶¹ S/RES/1244, *préc.*, para. 10.

¹⁷⁶² *Ibidem*.

¹⁷⁶³ B. Knoll, « From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate », *op. cit.*, p. 638.

¹⁷⁶⁴ H. H. Perritt, « Economic Sustainability and Final Status for Kosovo », *op. cit.*, p. 268.

¹⁷⁶⁵ *Ibid.*, p. 262.

le droit applicable au Kosovo pendant la période intérimaire¹⁷⁶⁶. Le même règlement dispose que la MINUK administre les biens meubles ou immeubles, y compris les fonds, comptes bancaires et autres biens de la République fédérale de Yougoslavie (RFY), de la République de Serbie ou de l'un quelconque de ses organes qui se trouvent sur le territoire du Kosovo, ou qui sont enregistrés au nom de ces deux pays¹⁷⁶⁷. Mais, c'est seulement à la fin de l'année 2000 que la MINUK a modifié ce règlement en incluant les biens appartenant à la collectivité dans la liste des biens qu'elle devait administrer¹⁷⁶⁸.

Cependant, l'ONU s'est opposée à la privatisation pour des raisons de responsabilité¹⁷⁶⁹ et en raison de doutes quant à la portée du mandat de la MINUK. Il y avait en effet des doutes quant à la conformité de la privatisation des entreprises publiques avec le mandat de la MINUK en vertu de la résolution 1244 (1999). Les Nations unies estimaient en effet que le changement permanent des droits de propriété, qui résulterait de la privatisation, allait au-delà du mandat d'administration intérimaire établi dans la résolution 1244 (1999), et qu'il était en dehors de l'autorité de la MINUK d'administrer les biens de l'État qui ne disait, au demeurant, rien sur la transformation des droits de propriété¹⁷⁷⁰. L'aliénation permanente des biens de l'État serait un attribut de la souveraineté et non une chose qui pourrait être implicite dans le mandat d'une administration intérimaire¹⁷⁷¹. En effet, la nature temporaire des pouvoirs issus du

¹⁷⁶⁶ Les lois applicables sur le territoire du Kosovo avant le 24 mars 1999 continueraient de s'y appliquer, à moins qu'elles ne soient en contradiction avec la résolution 1244 ou tout règlement ultérieur adopté par le Représentant spécial du Secrétaire général. Voir, UNMIK/REG/1999/1, *préc.*, sec. 3.

¹⁷⁶⁷ *Ibid.*, sec. 6.

¹⁷⁶⁸ UNMIK/REG/2000/54, 25 juillet 1999.

¹⁷⁶⁹ European Stability Initiative, Report, *Lessons Learned and Analysis Unit of the EU Pillar of UNMIK in Kosovo, The ottoman dilemma – power and property relations under the United Nations mission in kosovo*, 8 août 2002, p. 18.

¹⁷⁷⁰ D. Zaum, *The sovereignty paradox: the norms and politics of international statebuilding*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 156.

¹⁷⁷¹ Hans Corell, Note sur le projet de règlement de la MINUK sur l'Agence fiduciaire pour le Kosovo (23 novembre 2001), tel que cité par R. Muharremi, « The Role of the United Nations and the European Union in the Privatization of Kosovo's Socially-Owned Enterprises », *German Law Journal*, vol. 14,

chapitre VII ne couvre pas des opérations portant sur des privatisations de biens et entreprises publics¹⁷⁷². Cependant, ceci n'était pas en conformité avec la mission dévolue à l'UE, dans le cadre du Pilier IV dédié à la reconstruction économique¹⁷⁷³. En effet, conformément à la résolution 1244 (1999), l'UE avait été mandatée pour développer une approche globale au développement économique et à la stabilisation des régions affectées par la crise au Kosovo à travers, notamment, la mise en œuvre d'un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est, avec une participation large afin de promouvoir davantage de démocratie, de prospérité économique, de coopération et de stabilité régionale¹⁷⁷⁴. Ce mandat largement formulé pouvait donner à l'UE une large marge d'appréciation dans le processus de reconstruction¹⁷⁷⁵. Cependant, cela ne devait pas être en contradiction avec le mandat expressément formulé au sein de la résolution 1244 (1999)¹⁷⁷⁶.

En outre, l'ONU s'est également inquiétée des éventuelles actions en responsabilité susceptibles d'être intentées contre elle, des actions qui pourraient découler de poursuites intentées par des propriétaires ou des créanciers d'entreprises collectives privatisées dans les années 90s¹⁷⁷⁷. En effet, l'ONU a estimé que l'Agence fiduciaire pour le Kosovo (KTA), que la MINUK avait proposé de créer en tant qu'entité chargée de mettre en œuvre le processus de privatisation, serait un organe

2013, p. 900. De toute évidence, à l'époque, les Nations unies considéraient encore la propriété collective comme une forme de propriété de l'État. *Ibidem*.

¹⁷⁷² E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, *op. cit.*, p. 155.

¹⁷⁷³ S/1999/779, *préc.*, para. 103.

¹⁷⁷⁴ S/RES/1244, *préc.*, para. 17.

¹⁷⁷⁵ E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, *op. cit.*, p. 155.

¹⁷⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷⁷ D. Zaum, *The sovereignty paradox: the norms and politics of international statebuilding*, *op. cit.*, p. 159.

subsidaire du Conseil de sécurité¹⁷⁷⁸. En conséquence, l'ONU serait internationalement responsable des actions de cet organisme¹⁷⁷⁹.

Mais la privatisation, au Kosovo, était vue comme l'une des mesures les plus urgentes pour une transition vers une économie de marché¹⁷⁸⁰. En effet, la majorité des entreprises publiques n'était pas viable dans une telle économie. Par conséquent, la MINUK a fini par établir un organe pour mener ce processus de privatisation des biens et entreprises publics au Kosovo. Le Représentant spécial du Secrétaire général a promulgué en 2002 deux règlements qui constituaient les fondements juridiques du programme de privatisation du Kosovo, à savoir le Règlement de la MINUK n° 2002/12 sur la création de l'Agence fiduciaire du Kosovo¹⁷⁸¹, et le Règlement de la MINUK n° 2002/13 sur la création d'une chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo chargée des questions relatives à l'Agence fiduciaire du Kosovo¹⁷⁸².

Cependant, au moment de l'adoption des règlements sur la privatisation, le cadre politique et juridique général régissant le Kosovo et les relations entre la MINUK et le Kosovo avaient changé. En effet, afin de mettre en place des institutions autonomes provisoires pour le Kosovo, comme l'exige la résolution 1244 (1999), la MINUK a adopté en 2001 le Cadre constitutionnel pour l'autonomie provisoire du Kosovo qui a créé les Institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo

¹⁷⁷⁸ En ce qui concerne la MINUK en tant qu'organe subsidiaire du Conseil de sécurité, voir Cour européenne des droits de l'homme, arrêt de la Grande Chambre relatif à la recevabilité des requêtes nos 71412/01 et 78166/01 (*Agim Behrami et Bekir Behrami c. France et Ruzhdi Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, 2 mai 2007), para. 129.

¹⁷⁷⁹ R. Muharremi, « The Role of the United Nations and the European Union in the Privatization of Kosovo's Socially-Owned Enterprises », *op. cit.*, p. 901.

¹⁷⁸⁰ S/2004/71, *préc.*, para. 35; voir également D. G. Demekas et al., *Kosovo: Institutions and Policies for Economic Growth*, Washington, DC, International Monetary Funds, 2002, p. 14 : « Kosovo's long-term economic prospects are clouded by considerable uncertainty [...] domestic and especially foreign private investors are unlikely to undertake major projects [...] as long as uncertainty about the province's future status persists ».

¹⁷⁸¹ UNMIK/REG/2002/12, *On the Establishment of the Kosovo Trust Agency*, 13 juin 2002.

¹⁷⁸² UNMIK/REG/2002/13, *On the establishment of a special chamber of the supreme court of kosovo on kosovo trust agency related matters*, 13 juin 2002.

(PISG)¹⁷⁸³. Les PISG devaient exercer certaines « responsabilités transférées »¹⁷⁸⁴ qui n'étaient pas considérées comme relevant de la souveraineté, tandis que le RSSG exerçait un certain nombre de pouvoirs, dont celui sur la propriété de l'État et la propriété collective. En effet, le Cadre constitutionnel indiquait explicitement que le pouvoir d'administrer les biens publics, étatiques et sociaux, de même que la réglementation des entreprises publiques et sociales restaient un « pouvoir réservé » du RSSG¹⁷⁸⁵.

Ainsi, l'adoption du cadre juridique sur la privatisation s'est faite dans le cadre des pouvoirs réservés du RSSG. Cela reflétait également l'influence limitée des PISG et du public kosovar sur la conception du programme de privatisation. Les institutions provisoires d'administration autonome ont été simplement consultées et les audiences publiques étaient limitées. Les principaux débats ont eu lieu entre les différents acteurs internationaux et ont essentiellement porté sur la limitation de l'exposition des Nations unies à la responsabilité¹⁷⁸⁶.

L'Agence fiduciaire du Kosovo (KTA) a été créée comme un organe indépendant¹⁷⁸⁷ qui exercerait ses fonctions indépendamment des institutions provisoires d'administration autonome (PISG)¹⁷⁸⁸. Elle était chargée de l'administration des entreprises publiques et sociales, et de leurs actifs dans le cadre des pouvoirs réservés au RSSG¹⁷⁸⁹. Étant gérée par un conseil d'administration directement responsable devant le RSSG, qui avait le pouvoir d'abroger ou de modifier toute décision du Conseil, de donner des instructions au Conseil et d'ordonner toute

¹⁷⁸³ UNMIK/REG/2001/9, chap. 1, para. 5.

¹⁷⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁸⁵ *Ibid.*, chap. 8, para. 1 (q)-(r).

¹⁷⁸⁶ R. Muharremi, « The Role of the United Nations and the European Union in the Privatization of Kosovo's Socially-Owned Enterprises », *op. cit.*, p. 903.

¹⁷⁸⁷ UNMIK/REG/2002/12, sec. 1.

¹⁷⁸⁸ UNMIK/REG/2001/9, chap. 11.

¹⁷⁸⁹ UNMIK/REG/2002/12, sec. 2, para. 1.

mesure jugée nécessaire, la KTA était un organe subsidiaire du Conseil de sécurité, les Nations unies étant pleinement responsables de ses actes¹⁷⁹⁰.

II.- Le processus de privatisation. Alors que l'autorité administrative de l'Agence fiduciaire du Kosovo s'étendait à la fois aux entreprises publiques et aux entreprises collectives, la privatisation se limitait aux seules entreprises collectives¹⁷⁹¹. Dans le cadre d'une procédure spéciale de « scission » (*spin-off*), l'Agence fiduciaire du Kosovo (KTA) a été autorisée à créer des sociétés, pour le compte d'une entreprise collective, et à transférer à ces sociétés les droits et intérêts sur les actifs de l'entreprise collective¹⁷⁹². Au lieu de privatiser une entreprise appartenant à la société civile par voie de "scission", la KTA pouvait également initier la liquidation volontaire d'une entreprise collective, si elle envisageait une telle liquidation dans l'intérêt des créanciers et des propriétaires¹⁷⁹³.

L'une des conditions préalables à la mise en œuvre de ce processus de privatisation était une décision administrative, dite « détermination du statut », qui devait être prise par l'Agence fiduciaire du Kosovo (KTA) pour déterminer si une entreprise destinée à être privatisée était effectivement une entreprise appartenant à la collectivité¹⁷⁹⁴.

¹⁷⁹⁰ R. Muharremi, « The Role of the United Nations and the European Union in the Privatization of Kosovo's Socially-Owned Enterprises », *op. cit.*, p. 903.

¹⁷⁹¹ UNMIK/REG/2002/12, sec. 6, paras. 1 et 2. Une entreprise publique est définie comme une entreprise créée par une municipalité ou une autre organisation publique au Kosovo, en République de Serbie ou en République fédérale de Yougoslavie (*ibid.*, sec. 3) ; par contre, une entreprise collective a été définie comme une entreprise créée en vertu de la loi sur les entreprises ou de la loi sur le travail associé de la République fédérale de Yougoslavie (*ibidem*).

¹⁷⁹² *Ibid.*, sec. 8, para. 1. Les actions de l'entreprise collective dans la société étaient administrées par l'Agence fiduciaire du Kosovo qui pouvait vendre et transférer les actions de l'entreprise collective de la société aux soumissionnaires (*ibid.*, sec. 8, para. 4). Le produit de la vente été versé à l'entreprise collective et été détenu en fiducie par la KTA au profit des créanciers et propriétaires potentiels de l'entreprise collective (*ibid.*, sec. 8, para. 6).

¹⁷⁹³ *Ibid.*, sec. 9, para. 1.

¹⁷⁹⁴ Il s'agissait tout d'abord de déterminer si l'entreprise avait été créée conformément à la loi sur les entreprises et à la loi sur le travail associé en tant qu'entreprise collective. Dans un deuxième temps, la KTA devait évaluer si l'entreprise collective était transformée en une organisation commerciale

La détermination du statut est devenue un problème juridique majeur pour le Conseil de l'Agence fiduciaire du Kosovo. Les incertitudes juridiques quant à la qualification d'une entreprise en tant qu'entreprise collectivement possédée, et en particulier si l'on devait tenir compte d'une transformation, ont suscité des préoccupations parmi les membres du Conseil d'administration qui craignaient des actions en responsabilité directe et personnelle devant les tribunaux hors du Kosovo en cas de décision erronée conduisant à une privatisation *ultra vires*¹⁷⁹⁵.

La prise en compte de ce paramètre a conduit à une modification du règlement portant création de l'Agence fiduciaire pour le Kosovo (KTA), qui visait à atténuer les risques juridiques associés à la détermination du statut des entreprises collectives, en supprimant l'exigence d'une détermination du statut comme condition préalable à la privatisation¹⁷⁹⁶.

différente, c'est-à-dire si elle était déjà privatisée. Une telle transformation n'était pertinente que si elle s'était produite avant le 22 mars 1989 ou, si elle s'était produite après cette date, si elle était fondée sur la loi applicable et avait été mise en œuvre de manière non discriminatoire (*ibid.*, sec. 5, para. 3).

¹⁷⁹⁵ D. Zaum, *The sovereignty paradox: the norms and politics of international statebuilding*, *op.cit.*, p. 164.

¹⁷⁹⁶ Le nouveau règlement autorisait l'Agence fiduciaire du Kosovo à administrer toutes les entreprises enregistrées en tant qu'entreprises publiques ou collectives au 31 décembre 1988, indépendamment de toute transformation ultérieure (UNMIK/REG/2005/18, *Amending UNMIK Regulation n° 2002/12 on the establishment of the kosovo trust agency*, 25 avril 2005, sec. 5, para. 1 (a)). En particulier, aux fins de la privatisation des entreprises collectives, la KTA a été autorisée à présumer qu'une entreprise enregistrée en tant qu'entreprise collective au 31 décembre 1988 était toujours une entreprise à propriété collective et qu'aucune transformation n'avait eu lieu depuis son immatriculation. Si, après la privatisation, il s'avérait que l'Agence fiduciaire du Kosovo avait disposé d'actifs qui avaient été légalement transformés en propriété privée après le 31 décembre 1988, le propriétaire de ces actifs avait droit à une indemnisation sur le produit de la privatisation de l'entreprise collective (*ibid.*, sec. 5, para. 3). Une détermination du statut n'était donc nécessaire qu'après l'achèvement du processus de privatisation et uniquement dans le but d'identifier les propriétaires qui ont été lésés par la privatisation. Une transformation serait envisagée à des fins d'indemnisation si elle était fondée sur le droit applicable et exécutée conformément à celui-ci, si elle n'était pas discriminatoire et ne violait pas les principes de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (*ibid.*, sec. 5, para. 4). Dans un autre amendement au règlement, l'Agence fiduciaire du Kosovo a été autorisée à présumer que cette transformation ne remplissait pas les conditions requises ; ce qui

Ce nouveau règlement modifié autorisait, cependant, l'Agence fiduciaire du Kosovo (KTA) à privatiser les entreprises collectives d'une manière qui risquait d'entraîner une expropriation déguisée des propriétaires d'actifs transformés en d'autres formes de propriété, sous réserve d'une indemnisation provenant du produit de la privatisation¹⁷⁹⁷. La Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo chargée des questions relatives à l'Agence fiduciaire du Kosovo a décidé, dans deux affaires, que les dispositions du règlement relatifs à l'indemnisation par le produit de la vente et à l'impossibilité de restituer des biens acquis légalement, qui étaient considérés comme un bien appartenant à une entreprise collective, violent l'article premier et l'article 6, paragraphe 1, du Protocole n° 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁷⁹⁸. Bien que les modifications apportées au règlement aient permis de réduire les risques juridiques associés à la détermination du statut et d'éviter ainsi de nouvelles controverses sur les immunités et les responsabilités du personnel de la KTA, la possibilité d'expropriation *de facto* des propriétaires légitimes qui en a résulté a mis le processus de privatisation en conflit avec la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et a soulevé des questions sur le niveau de protection juridique des droits légalement acquis¹⁷⁹⁹.

III.- Privatisation après l'indépendance et maintien en vigueur des prescriptions de la résolution 1244 (1999). À la suite de la Déclaration d'indépendance du Kosovo, les autorités locales ont établi une Constitution pour la République du

déclencherait l'obligation d'indemniser, à moins que l'Agence fiduciaire du Kosovo ne dispose d'éléments de preuve manifestes établissant de manière concluante que la transformation remplissait ces conditions (UNMIK/REG/2008/27, *Amending UNMIK Regulation n° 2002/12 On the Establishment of the Kosovo Trust Agency*, 27 mai 2008, sec. 5, para. 3 (b)).

¹⁷⁹⁷ Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo chargée des questions relatives à l'Agence fiduciaire du Kosovo, arrêt no SCC-06-0100, du 20 novembre 2007.

¹⁷⁹⁸ Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo sur les questions relatives à l'Agence fiduciaire du Kosovo, arrêt no SCC---06--0100 du 20 novembre 2007 et arrêt no ASC---10---0021 du 31 octobre 2011.

¹⁷⁹⁹ R. Muharremi, « The Role of the United Nations and the European Union in the Privatization of Kosovo's Socially-Owned Enterprises », *op. cit.* p. 905.

Kosovo qui contenait des dispositions spécifiques sur la façon de traiter avec les entreprises publiques et sociales¹⁸⁰⁰. La Constitution n'a pas reconnu à la MINUK le droit d'exercer une quelconque autorité gouvernementale au Kosovo, à l'exception d'une période de transition pendant laquelle la MINUK devrait transférer toute son autorité au Kosovo¹⁸⁰¹. En plus, le Plan Ahtisaari, portant proposition de règlement du statut futur du Kosovo, qui ne sera pas endossé par le Conseil de sécurité mais entièrement incorporé dans la Constitution de la République du Kosovo, prévoyait expressément que toutes les autorités de la République du Kosovo devaient se conformer aux obligations du Kosovo en vertu de la proposition de règlement, dont les dispositions priment sur toutes les autres dispositions juridiques du Kosovo, y compris la Constitution¹⁸⁰². La proposition de règlement énonce également certains principes qui devaient régir l'Agence fiduciaire du Kosovo et le processus de privatisation¹⁸⁰³.

La Constitution a presque littéralement réitéré les dispositions de la proposition de règlement sur les entreprises publiques¹⁸⁰⁴. En ce qui concerne les entreprises collectives, la Constitution n'est pas aussi détaillée, mais elle exige que toutes les entreprises, qui étaient en tout ou en partie des propriétés collectives avant la date d'entrée en vigueur de la Constitution, soient privatisées conformément à la loi¹⁸⁰⁵. Plus important encore, la Constitution a modifié la nature juridique de la propriété

¹⁸⁰⁰ Plan Ahtisaari, *préc.*, annexe VII.

¹⁸⁰¹ *Ibid.*, annexe IX, art. 15.

¹⁸⁰² Constitution de la République du Kosovo, *préc.*, art. 143, paras. 1 et 2.

¹⁸⁰³ Le principe selon lequel l'indemnisation au lieu de la restitution physique continuerait d'être appliquée, que les fonds fiduciaires constitués du produit de la privatisation et de la liquidation seraient préservés pour répondre aux demandes valables des créanciers et des propriétaires, et que tout excédent du produit serait transféré au Gouvernement du Kosovo après avoir effectué tous les paiements dus aux créanciers et aux propriétaires (*ibid.*, art. 2). La MINUK a également été priée de modifier la réglementation existante de l'Agence fiduciaire du Kosovo conformément à ces principes (*ibidem*).

¹⁸⁰⁴ Constitution de la République du Kosovo, *préc.*, art. 160.

¹⁸⁰⁵ *Ibid.*, art. 159, para. 1. Dans l'esprit des constituants, le terme "loi" englobe les lois adoptées par l'Assemblée du Kosovo en vertu de la Constitution, ainsi que toutes les lois qui étaient applicables à la date d'entrée en vigueur de la Constitution, c'est-à-dire les règlements de la MINUK et les autres actes juridiques définis par la MINUK comme étant applicables, jusqu'à ce qu'ils soient abrogés, remplacés ou modifiés conformément à la Constitution (*ibid.*, art. 145, para. 2).

collective. Elle prévoyait que tous les intérêts sociaux dans les biens et les entreprises au Kosovo appartenaient à la République du Kosovo¹⁸⁰⁶. Ainsi, avec l'entrée en vigueur de la Constitution, la propriété collective a officiellement cessé d'exister en tant que concept juridique au Kosovo.

En mai 2008, l'Assemblée du Kosovo, agissant désormais sous l'autorité de la Constitution, a adopté une nouvelle loi sur l'Agence de privatisation du Kosovo¹⁸⁰⁷. Cette loi a abrogé les règlements antérieurs de la MINUK concernant l'Agence fiduciaire du Kosovo et a créé l'Agence de privatisation du Kosovo qui a succédé à l'Agence fiduciaire du Kosovo¹⁸⁰⁸. Avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'Agence de privatisation du Kosovo, l'Agence fiduciaire du Kosovo cesserait d'exister. L'Agence de privatisation du Kosovo a été créée en dehors du cadre juridique de la résolution 1244 (1999), sans aucune référence au Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) ou à la MINUK. Contrairement au mandat de l'Agence fiduciaire du Kosovo, l'autorité de l'Agence de privatisation (PAK) se limitait aux seules entreprises appartenant à la collectivité¹⁸⁰⁹. L'autorité sur les entreprises publiques était confiée au Gouvernement du Kosovo en vertu d'une nouvelle loi qui transformait les entreprises publiques en entreprises appartenant à la République du Kosovo¹⁸¹⁰. Toutefois, aucune

¹⁸⁰⁶ *Ibid.*, art. 159, para. 2. En effet, la proposition de règlement était muette quant au contenu et à la nature des biens appartenant à la collectivité et ne contenait que des dispositions sur le processus de privatisation, l'accent étant mis sur les garanties juridiques pour les créanciers et les propriétaires. Cette lacune a été comblée par la Constitution qui a transformé la propriété collective en propriété publique.

¹⁸⁰⁷ Assemblée du Kosovo, *Law No. 04/L---034 on the Privatization Agency of Kosovo*, 24 mai 2008, disponible à l'adresse suivante:

[http://gazetazyrtare.rksgov.net/Documents/Ligji%20per%20Agjencine%20Kosovare%20te%20Privatizimit%20\(an%20glisht\).pdf](http://gazetazyrtare.rksgov.net/Documents/Ligji%20per%20Agjencine%20Kosovare%20te%20Privatizimit%20(an%20glisht).pdf)

¹⁸⁰⁸ *Ibid.*, art. 1.

¹⁸⁰⁹ *Ibid.*, art. 2, para. 1.

¹⁸¹⁰ Assemblée du Kosovo, *Law No. 03/L---087 on Publicly---Owned Enterprises*, art. 3 ; disponible à l'adresse suivante: <http://gazetazyrtare.rks---gov.net/Documents/T---Ligji%20per%20Onderrmarrjet%20publike---anglisht.pdf>.

nouvelle loi sur la Chambre spéciale n'a été adoptée et les règlements de la MINUK relatifs à la Chambre spéciale ont continué de s'appliquer¹⁸¹¹.

La situation juridique a été interprétée différemment par les Nations unies qui ont soutenu que, malgré la déclaration d'indépendance du Kosovo, la résolution 1244 (1999) est restée en vigueur jusqu' à son abrogation par le Conseil de sécurité¹⁸¹². Tous les pouvoirs exécutifs et législatifs concernant le Kosovo continueraient d'être dévolus au Représentant spécial du Secrétaire général. En conséquence, la MINUK n'a pas reconnu la loi sur l'Agence de privatisation du Kosovo¹⁸¹³. Les divergences juridiques ont également donné lieu à une grave controverse entre la Chambre spéciale et la Cour constitutionnelle du Kosovo¹⁸¹⁴.

B. Le processus de privatisation au Timor oriental et en Irak

¹⁸¹¹ R. Muharremi, « The Role of the United Nations and the European Union in the Privatization of Kosovo's Socially-Owned Enterprises », *op. cit.*, p. 915.

¹⁸¹² S/2008/354, *préc.*, para. 4.

¹⁸¹³ Dans une clarification datée du 12 novembre 2009 adressée à la Chambre spéciale, le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) a indiqué que le règlement de la MINUK, qui avait créé l'Agence fiduciaire pour le Kosovo (KTA), demeurerait en vigueur et était applicable au Kosovo sur la base de la résolution 1244 (1999), et que ce règlement ne pouvait être abrogé ou modifié par la MINUK qu'en vertu d'un autre règlement (Cour constitutionnelle de la République du Kosovo, affaire n° KI 25/10, *préc.*, para. 20). Selon le Représentant spécial du Secrétaire général, la loi sur l'Agence de privatisation du Kosovo, sans être promulguée par un règlement de la MINUK, ne saurait abolir ou abroger un règlement de la MINUK, ni éteindre l'Agence fiduciaire du Kosovo en tant qu'organisme indépendant (*ibid.*, para. 21). Le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) a également confirmé qu'au cours de la période couverte par la résolution 1244 (1244), la MINUK n'approuverait aucune tentative de l'Agence de privatisation du Kosovo (PAK) d'assumer la succession ou l'autorité de l'Agence fiduciaire du Kosovo (KTA) (*ibidem*). Dans une lettre distincte datée du 8 janvier 2010, le Directeur du Bureau des affaires juridiques de la MINUK a indiqué clairement que l'Agence fiduciaire du Kosovo continuait d'exister en tant que personne morale et que la MINUK serait le représentant de l'Agence fiduciaire du Kosovo devant la Chambre spéciale (*ibid.*, para. 23).

¹⁸¹⁴ Sur tous ces points, voir le chapitre 2, Titre 1, partie 1 de cette étude.

I.- Privatisation au Timor oriental. Contrairement à l'interprétation très libérale du mandat de la MINUK, les administrateurs de l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO) ont décidé de ne pas s'engager dans une réforme économique de grande portée. À la lumière de son « *local capacity building* » ou de la « timorisation » du processus de reconstruction du Timor oriental, et en raison du problème de l'enregistrement foncier et de la propriété foncière, qui avait été laissé au futur gouvernement est-timorais, l'ATNUTO avait décidé de ne pas s'engager dans une privatisation massive¹⁸¹⁵.

II.- Privatisation en Irak sous occupation militaire. Les questions relatives à la privatisation en Irak sous occupation de l'Autorité provisoire de la Coalition (APC) ont déjà été longuement abordées dans le cadre de l'étude du régime des investissements directs étrangers instauré par l'ordonnance n° 39 de l'APC du 19 septembre 2003. On peut ici simplement préciser que cette ordonnance porte sur la privatisation de l'ensemble du secteur public irakien : des compagnies de chemin de fer, de réseau électrique, aux compagnies de distribution et d'évacuation des eaux, en passant par des aéroports, des hôpitaux, des prisons et même les services de l'enseignement public¹⁸¹⁶.

En ce qui concerne précisément les entreprises d'Etat, l'APC avait annoncé, au début de l'occupation, leur privatisation¹⁸¹⁷. Mais une variété de circonstances – la

¹⁸¹⁵ E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, *op. cit.*, p. 156.

¹⁸¹⁶ Par exemple, dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire, un contrat d'une valeur pouvant atteindre 62,6 millions de dollars US sur douze mois avait été attribué à une société basée à Washington DC. Le contrat prévoyait une augmentation des inscriptions et une amélioration de la qualité de l'enseignement primaire et secondaire, la facilitation de la participation communautaire pour retenir les élèves et l'élaboration d'indicateurs de base. Un autre exemple est le secteur des administrations locales dans lequel un contrat de 167,9 \$ US a été attribué à une société basée en Caroline du Nord. Ce contrat prévoyait le renforcement des capacités de gestion des administrations locales et des institutions civiques afin d'améliorer la prestation des services municipaux essentiels et la gouvernance économique. Sur tous ces points, voir M. McCarthy, « The Paradox of the International Law of Military Occupation: Sovereignty and the Reformation of Iraq », *op. cit.*, p. 54.

¹⁸¹⁷ Ambassadeur L. Paul Bremer III, Administrateur en chef en Irak, *Allocution au Forum économique mondial*, 23 juin 2003, disponible à l'adresse suivante :

difficulté de la tâche, le temps limité disponible avant la cessation des opérations de l'APC, l'opposition des responsables irakiens, y compris les membres du Conseil de gouvernement intérimaire, et la crainte de la violence – ont poussé l'APC à abandonner ses efforts vers la fin de l'année 2003. Au lieu de cela, le contrôle de certaines entreprises d'État a été transféré aux ministères irakiens qui, selon l'Accord de paix global, exerceraient un contrôle plus efficace. Une fois le transfert effectué, une entreprise d'État n'avait plus de personnalité juridique distincte et cessait d'exister¹⁸¹⁸.

Section II : La licéité des réformes structurelles relatives aux systèmes financier et commercial adoptées dans les territoires ravagés par des conflits armés

La réforme des secteurs financier (§-1) et commercial (§-2) constitue un autre aspect important du processus de reconstruction économique post-conflit.

Paragraphe 1 : La licéité des réformes relatives au système monétaire et bancaire

Depuis l'effondrement de l'Union soviétique, tous les territoires sortant d'un conflit qui ont reçu une aide des institutions financières internationales pour leur reconstruction ont cherché à établir ou à rétablir des économies de marché à des degrés divers. Avant le conflit, la plupart d'entre elles possédait des économies relativement fortement centralisées. Ainsi, le rétablissement des fonctions monétaires et financières essentielles impliquait généralement un mélange de reconstruction et de

<http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Address+by+Ambassador+L.+Paul+Bremer+II.+Chief+Administrator+in+Iraq#top>.

¹⁸¹⁸ Sur tous ces points, voir G. H. Fox, « The Occupation of Iraq », *op. cit.*, pp. 222-223.

réforme/modernisation¹⁸¹⁹. Cependant, l'apport de monnaie et la surveillance du système bancaire et des moyens de paiement sont des fonctions régaliennes de l'État¹⁸²⁰ ; par conséquent, les voir mises en œuvre par des autorités internationales, dans le cadre d'une reconstruction post-conflit, suscite nécessairement des interrogations quant à la portée d'une telle intervention.

Dans cette perspective, nous allons apprécier la teneur des mesures mises en œuvre aussi bien dans le cadre monétaire (A) que bancaire (B), en gardant tout de même à l'esprit qu'il n'existe aucun instrument multilatéral imposant des normes réglementaires pour les banques¹⁸²¹ et que le droit international sur la discipline monétaire est très général et très souple¹⁸²².

A. La licéité des réformes structurelles relatives au système monétaire

I.- Réforme monétaire au Kosovo. Comme une conséquence des années de conflit et de sous-développement dans l'industrie, et des dommages causés par l'intervention militaire de l'OTAN, la situation économique au Kosovo était très précaire lors de l'établissement de la MINUK en 1999. En plus, le départ des Serbes de l'administration a laissé le territoire avec aucun système financier fonctionnel¹⁸²³.

¹⁸¹⁹ W. Coats, « Monetary Policy Issues in Post Conflict Economies », *op. cit.*, p. 1.

¹⁸²⁰ *Ibidem*.

¹⁸²¹ Les normes les plus largement suivies sont celles du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire qui est organisé sous l'égide de la Banque des règlements internationaux. Le Comité de Bâle lui-même note qu'il ne possède pas d'autorité de surveillance supranationale formelle et que ses conclusions n'ont pas force de loi et n'ont jamais eu l'intention d'avoir force de loi (Bank for International Settlements, *Basel Committee on Banking Supervision, About the Basel Committee on Banking Supervision*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.bis.org/bcbs/aboutbcbs.htm>).

¹⁸²² P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public, op. cit.*, p. 1193.

¹⁸²³ S/1999/779, para. 16.

Dans la phase d'urgence, la MINUK a promulgué un règlement autorisant l'utilisation sans restriction des devises étrangères dans les transactions¹⁸²⁴. Le *Dinar* yougoslave a été privé des attributs de la monnaie officielle au profit du *Deutsche mark*¹⁸²⁵. Cette décision a provoqué une vive réaction des autorités de Belgrade qui ont accusé le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) de « violer la souveraineté de la Yougoslavie, alors qu'il devrait être le premier à respecter à la lettre la résolution 1244 »¹⁸²⁶. Ce dernier s'est, cependant, fondé sur le fait que le *Deutsche mark* était déjà utilisé dans les transactions commerciales et que le *Dinar* n'était pas attractif pour les investisseurs étrangers¹⁸²⁷.

D'un point de vue purement juridique, on ne peut pas dire que cette mesure fut conforme au principe de souveraineté, dont la résolution 1244 (1999) en rappelle le respect à l'égard de la RFY/Serbie¹⁸²⁸. En effet, le droit de battre monnaie est un

¹⁸²⁴ UNMIK/REG/1999/4, *On the Currency permitted to be used in Kosovo*, 2 septembre 1999, disponible à l'adresse suivante: http://www.unmikonline.org/regulations/1999/re99_04.pdf.

¹⁸²⁵ UNMIK/REG/1999/1, 31 août 1999, sec. 1: « *Customs and excise duties and sales tax shall be paid in Deutsche Marks. A person wishing to pay such duties and sales tax in local Dinars may do so at the reference rate applicable on the date of payment but shall be charged a twenty five per cent (25 %) administrative fee to cover handling and transaction costs* »; UNMIK/REG/1999/4, 2 septembre 1999, sects. 3 et 4: « *The budgets, financial records and accounts of all physical and legal persons, including private enterprises, public bodies, agencies or institutions and UNMIK shall be made in a currency or currencies designated in accordance with an administrative direction promulgated by the Special Representative of the Secretary General pursuant to Section 5* »; « *A person wishing to pay in Dinars a compulsory payment that is required under Section 4.1 to be paid in another currency may do so at the reference exchange rate applicable on the day of payment but shall be charged an additional fee to cover handling and transaction costs* ».

¹⁸²⁶ Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité, S/1999/888, 27 juillet 1999, p. 13 : « Le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale et de l'unité de l'Etat, de son territoire et de son économie exige que le dinar soit reconnu comme unique monnaie ayant cours légal sur la totalité du territoire de la République de Serbie et de la République fédérale de Yougoslavie, y compris la province du Kosovo-Metohija. La résolution 1244 (1999) n'offre donc aucune base pour toute autre solution. La monnaie étant un élément de la souveraineté, elle ne peut, même temporairement, devenir une prérogative de l'autonomie ».

¹⁸²⁷ B. Kouchner, *Les guerres de la paix*, Paris, Editions Grasset & Fasquelle, 2004, p. 310.

¹⁸²⁸ S/RES/1244, 10 juin 1999, préambule.

attribut de la souveraineté interne¹⁸²⁹. Par ailleurs, aucune disposition de l'Accord de Rambouillet ou de la résolution 1244 (1999) n'autorise le RSSG à contrôler l'émission d'instruments monétaires, à moins de soutenir que le paragraphe 11 (g), qui prévoit que le RSSG a compétence en matière de « relèvement de l'économie », permette une telle interprétation¹⁸³⁰. En revanche, même si dans le cadre constitutionnel il est prévu le transfert d'un certain nombre de compétences aux institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo(PISG)¹⁸³¹, et qu'au titre de ses « pouvoirs réservés » le RSSG conserve celui de la politique monétaire¹⁸³², on peut penser que cette atteinte initiale à la souveraineté monétaire de l'ex-RFY préfigurait l'adoption d'une monnaie spéciale pour le Kosovo¹⁸³³, consacrant un peu plus la séparation de la province du reste du pays¹⁸³⁴.

II.- Réforme monétaire au Timor oriental. La revitalisation de l'économie est-timoraise a également été recherchée à travers la réglementation de l'utilisation des monnaies et la création d'une monnaie légale. Les différentes propositions – l'Euro, l'*escudo*, le Dollar – engendraient des répercussions commerciales, macro-économiques et budgétaires toutes distinctes les unes des autres. Le FMI a su se montrer convaincant puisqu'après négociations, le Dollar américain a été admis à la place de l'*escudo* portugais à l'unanimité¹⁸³⁵. L'ATNUTO a donc établi le Dollar américain comme la monnaie officielle du Timor oriental¹⁸³⁶, tout en autorisant

¹⁸²⁹ N. Maziau et L. Pech, « L'administration Internationale de la Bosnie-Herzégovine: un Modèle pour le Kosovo? », *Civitas Europe*, vol. 4, 2000, p. 178.

¹⁸³⁰ *Ibidem*.

¹⁸³¹ UNMIK/REG/2001/9, 13 septembre 2001, chap. 1, para. 5.

¹⁸³² *Ibid.*, chap. 8, para. 1 (q)-(r).

¹⁸³³ Le *Deutsche Mark* sera plus tard remplacé par l'Euro.

¹⁸³⁴ N. Maziau et L. Pech, « L'administration Internationale de la Bosnie-Herzégovine: un Modèle pour le Kosovo? », *op. cit.*, p. 179. Dans le même sens, T. Garcia, « La Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) », *op. cit.*, p. 66 : « Un processus de sécession progressive peut néanmoins être observé au Kosovo dans la mesure où [...] M. Kouchner a réduit la souveraineté de la Fédération de Serbie au Kosovo en prenant des règlements établissant notamment [...] qu'à partir du 2 septembre le Deutsche Marck était la monnaie officielle de paiement ».

¹⁸³⁵ G. Abline, « De l'indépendance du Timor-Oriental », *op. cit.*, p. 367.

¹⁸³⁶ UNTAET/REG/2000/7, 22 janvier 2000, *On the Establishment of a Legal Tender for East Timor*.

l'utilisation sans restriction des devises étrangères dans les transactions¹⁸³⁷. La Rupiah indonésienne et le dollar australien ont continué d'être utilisés dans les transactions privées, mais tous les paiements obligatoires aux autorités publiques devaient être effectués en dollars¹⁸³⁸.

Cependant, pour un certain nombre de participants aux négociations, ce choix ne pouvait être que provisoire¹⁸³⁹. Une fois l'Office central des paiements (OCP) – la base de la future banque centrale du pays – fonctionnelle, une monnaie nationale devait être introduite¹⁸⁴⁰. La création d'une monnaie légale au Timor oriental naissant était considérée comme la manifestation d'une prérogative étatique essentielle appelée par le processus de transition vers l'indépendance¹⁸⁴¹.

B. La licéité des réformes bancaire adoptées dans les territoires ravagés par des conflits armés

En matière bancaire, il faut distinguer les réformes faites par les administrateurs des Nations unies au Kosovo et au Timor oriental (1), de celles réalisées par l'Autorité provisoire de la coalition en Irak (2). Si les premières ont été mesurées, les secondes ont été très intrusives sur l'économie irakienne.

¹⁸³⁷ UNTAET/REG/2000/2, 14 janvier 2000, *On the Use of Currencies in East Timor*; UNTAET/REG/2001/14, 20 juillet 2001, *On the Official Currency and Legal Tender of East Timor*.

¹⁸³⁸ A. Lönnberg, « Restoring and Transforming Payments and Banking Systems in Post-Conflict Economies », séminaire du FMI sur *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Washington, D. C., mai 2002, p. 8; disponible à l'adresse suivante: <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/lonnb.pdf>.

¹⁸³⁹ G. Abline, « De l'indépendance du Timor-Oriental », *op. cit.*, p. 367.

¹⁸⁴⁰ A. Lönnberg, « Restoring and Transforming Payments and Banking Systems in Post-Conflict Economies », *op. cit.*, p. 9.

¹⁸⁴¹ G. Cahin, « L'action internationale au Timor Oriental », *op. cit.*, p. 161.

1) La licéité des réformes relatives au système bancaire dans le cadre d'administration internationale de territoire

Au Kosovo, la réhabilitation du secteur financier était vue comme une priorité afin de renforcer la reconstruction économique. Dans cette perspective, la MINUK a rapidement établi un Conseil de surveillance des opérations de paiement¹⁸⁴² et une Autorité bancaire et de paiement¹⁸⁴³. Cette dernière devait être une autorité autonome dotée de la plupart des pouvoirs d'une banque centrale, y compris l'agrément, la surveillance et la réglementation des banques, sauf pour émettre sa propre monnaie et octroyer des crédits. La nouvelle institution était temporairement autorisée à accepter les dépôts du public et à fournir des services de paiement avec ces dépôts, et à faire l'inventaire des billets de banque et des pièces en *Deutsche Mark*¹⁸⁴⁴. La MINUK avait également pris un règlement sur l'agrément, la surveillance et la réglementation des banques¹⁸⁴⁵. Tous ces règlements reflétaient la décision politique de la MINUK, à savoir que les banques opérant au Kosovo soient agréées et surveillées au Kosovo plutôt qu'à Belgrade¹⁸⁴⁶.

Comme la MINUK, l'ATNUTO a également rapidement établi un Bureau central des paiements, établissement public autonome exerçant toutes les fonctions d'une banque centrale et notamment la surveillance des opérations de change¹⁸⁴⁷.

¹⁸⁴² UNMIK/REG/1999/11, 13 octobre 1999, *On Exercising Control over Payments Facilities and Services*, disponible à l'adresse suivante: http://www.unmikonline.org/regulations/1999/re99_11.pdf.

¹⁸⁴³ UNMIK/REG/1999/20, 15 novembre 1999, *On the banking and payments authority of kosovo*, 15 novembre 1999, disponible à l'adresse suivante: http://www.unmikonline.org/regulations/1999/re99_20.pdf; amendé par UNMIK/REG/2001/24, 1er octobre 2001, *Amending UNMIK Regulation no. 1999/20 On the Banking and Payments Authority of Kosovo*, disponible à l'adresse suivante: <http://www.unmikonline.org/regulations/2001/reg24-01.pdf>.

¹⁸⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁴⁵ UNMIK/REG/1999/21, 15 novembre 1999, *On Bank Licensing, Supervision and Regulation*.

¹⁸⁴⁶ W. Coats, « Monetary Policy Issues in Post Conflict Economies », *op. cit.*, p. 35.

¹⁸⁴⁷ UNTAET/REG/2000/5, 20 janvier 2000, *On the Licensing of Currency Exchange Bureaux*; UNTAET/REG/2000/6, 22 janvier 2000, *On the Establishment of a Central Payments Office of East*

2) La licéité des réformes relatives au système bancaire irakien adoptées par l’Autorité provisoire de la coalition

Dans le but d’améliorer le redressement économique de l’Irak, l’Autorité provisoire de la coalition (APC) a pris immédiatement des mesures telles que la distribution de nouveaux billets de banque¹⁸⁴⁸. Par la suite, tout le secteur des services bancaires commerciaux a été transformé par une nouvelle législation bancaire¹⁸⁴⁹. En effet, un système complet de réglementation prescrivait des normes dans des domaines tels que la capitalisation, les limites de prêt, l’examen sur place des banques et de leurs filiales, les mécanismes de conservation, la mise sous séquestre et la liquidation des banques et l’encaissement des dépôts¹⁸⁵⁰. Il était interdit aux banques irakiennes d’exercer des activités telles que le commerce de détail ou la souscription d’assurances¹⁸⁵¹.

L’APC a également ouvert le secteur bancaire irakien à la propriété étrangère. Auparavant, seules les banques arabes étaient autorisées à opérer en Irak¹⁸⁵². En vertu de la loi de l’APC, toute banque étrangère peut demander à la Banque centrale irakienne un permis pour établir une succursale en Irak – à condition qu’elle soit suffisamment réglementée dans son pays – ou une licence pour établir une nouvelle filiale irakienne¹⁸⁵³. L’APC a initialement limité le nombre de banques entièrement détenues par des étrangers à six jusqu’en 2008, mais la limitation a été supprimée dans

Timor; UNTAET/REG/2001/30, 30 novembre 2001, *On the Banking and Payments Authority of East Timor*.

¹⁸⁴⁸ Ceci est généralement vu comme autorisé par le droit de l’occupation. Sur ce point, E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, *op. cit.*, p. 150.

¹⁸⁴⁹ CPA/ORD/40, 19 septembre 2003, *Bank Law*.

¹⁸⁵⁰ CPA/ORD/94, 7 juin 2004, *Banking Law of 2004 with Annex A*.

¹⁸⁵¹ *Ibid.*, art. 28.

¹⁸⁵² G. H. Fox, « The Occupation of Iraq », *op. cit.*, p. 217.

¹⁸⁵³ CPA/ORD/94, du 7 juin 2004, arts. 4, para. 1 et 6, para. 1.

une loi bancaire révisée publiée à la veille de la dissolution de l'APC¹⁸⁵⁴. L'Autorité provisoire de la coalition a également établi une égalité de traitement entre banques irakiennes et banques étrangères¹⁸⁵⁵. Les banques étrangères pouvaient posséder jusqu'à 50 % d'une banque irakienne¹⁸⁵⁶.

Toutes les banques devaient être agréées par la Banque centrale iraquienne (CBI) qui devait également exercer une surveillance réglementaire permanente¹⁸⁵⁷. Bien que la Banque centrale iraquienne devait autoriser une prise de contrôle du secteur bancaire, le règlement de l'APC limitait le refus de la Banque centrale uniquement aux situations où l'acquisition « *substantially lessen competition, jeopardize the financial soundness of the bank or danger the interest of the bank's depositors* »¹⁸⁵⁸. En outre, toutes les lois existantes incompatibles avec la loi sur les banques ont été suspendues¹⁸⁵⁹.

La Banque centrale irakienne, rétablie comme autorité indépendante en juillet 2003¹⁸⁶⁰, a aussi été entièrement transformée¹⁸⁶¹. Des exigences détaillées concernant la gestion, les réserves de change, les fonctions monétaires, la réglementation des devises et les infractions pénales liées au cours légal ont été publiées¹⁸⁶².

Par ailleurs, conformément à la résolution 1483 (2003), un Fonds de développement irakien, destiné essentiellement à réunir les recettes provenant de l'exportation du pétrole, a été créé sous les auspices de la Banque centrale iraquienne,

¹⁸⁵⁴ CPA/ORD/40, 19 septembre 2003, art. 4, para. 6 et CPA/ORD/94, du 7 juin 2004, art. 6.

¹⁸⁵⁵ CPA/ORD/94, du 7 juin 2004, art. 4, para. 6.

¹⁸⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁵⁷ *Ibid.*, art. 4, para. 1.

¹⁸⁵⁸ *Ibid.*, art. 22, para. 3.

¹⁸⁵⁹ *Ibid.*, art. 107, para. 2.

¹⁸⁶⁰ CPA/ORD/18, 7 juillet 2003, *Measures to Ensure the Independence of the Central Bank of Iraq*.

¹⁸⁶¹ CPA/ORD/56, 6 mars 2004, *Central Bank Law with Annex A*.

¹⁸⁶² Les différends devaient être entendus par un tribunal des services financiers. *Ibid.*, art. 63.

tandis que l'APC était autorisée à utiliser ses recettes¹⁸⁶³, uniquement dans l'intérêt des populations locales¹⁸⁶⁴.

Bien qu'il soit évident que l'Autorité provisoire de la coalition (APC) a voulu instaurer un modèle économique néolibéral en Irak¹⁸⁶⁵, ni les lois d'occupation militaire, ni la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ne fournissent une base juridique claire pour ce type de transformation intrusive¹⁸⁶⁶. En outre, le caractère temporaire, à la fois des pouvoirs du Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII et de l'autorité de l'APC en tant que puissance occupante, aurait dû prévaloir, à la lumière des ambiguïtés contenues dans la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

Paragraphe 2 : La licéité des réformes adoptées en matière commerciale

En matière commerciale, les différentes autorités ont pris des mesures spécifiques en ce qui concerne la politique commerciale internationale des territoires sujets à reconstruction (A). Cependant, les questions relatives au marché public et à la protection de la propriété intellectuelle en Irak méritent une attention particulière car leur conformité au droit-OMC a vigoureusement été contestée (B).

¹⁸⁶³ CPA/REG/2, 10 juin 2003, *The Development Fund for Iraq**Amended per Reg 11 Sec 1***.

¹⁸⁶⁴ S/RES/1244, 10 juin 2003, *préambule*.

¹⁸⁶⁵ En effet, il est dit en préambule des principales ordonnances qu'elles visent, par des moyens différents, à développer l'économie irakienne en vue de favoriser la prospérité dans le pays. Il y est précisé tout d'abord que ces décisions s'inscrivent dans le cadre de l'obligation de l'Autorité provisoire de la coalition d'administrer l'Irak de manière effective et d'assurer le bien-être des irakiens. Ensuite, ces préambules affirment qu'il convient, afin d'assurer le développement de l'Irak, de passer d'une économie planifiée à une économie de marché, avec la mise en place d'un secteur privé dynamique (CPA/ORD/40, 19 septembre 2003 ; CPA/ORD/56, 6 mars 2004 ; CPA/ORD/94, 7 juin 2004, respectivement préambule).

¹⁸⁶⁶ E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, op. cit., p. 160.

Pour cette raison, ces questions seront abordées après une brève analyse des réformes de politique commerciale internationale mises en place dans ces territoires

A. Les réformes relatives aux politiques commerciales internationales adoptées lors des opérations de reconstruction économique

I.- Réforme de la politique commerciale internationale dans le cadre des administrations internationales de territoire. Au Kosovo, d'importants règlements ont été promulgués dans le domaine commercial par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSG), sous l'autorité de l'UE. L'objectif proclamé était de créer une économie de marché moderne par l'introduction d'une législation commerciale et économique conforme aux normes européennes¹⁸⁶⁷.

Ainsi, à travers son règlement n° 1999/3, la MINUK a mis en place un régime douanier prévoyant la perception des droits de douane, même pour les marchandises entrant sur le territoire à partir du reste de la Yougoslavie¹⁸⁶⁸. Celui-ci fait curieusement allusion à une perception de droits de douane « [...] *international border crossing with Kosovo and the Former Yugoslav Republic of Macedonia. Customs operations at the other four international border crossings will begin in the coming weeks* »¹⁸⁶⁹. Cette approche était contestable et contestée¹⁸⁷⁰ dans la mesure où elle remettait en cause les frontières internationales, et donc la souveraineté de l'ex-

¹⁸⁶⁷ Ancienne page web du pilier de l'UE au Kosovo accessible jusqu'au 8 janvier 2009, http://www.euinkosovo.org/uk/about/about_pillar.php.

¹⁸⁶⁸ UNMIK/REG/1999/3, 31 août 1999, *On the Establishment of the Customs and other related Services in Kosovo*, 31 août 1999, sct. 2, art. 2, para. 4: « *UNMIK Customs Services shall be the sole institution in Kosovo that shall have the authority to perform customs and other related functions* ».

¹⁸⁶⁹ S/1999/987, 16 septembre 1999, para. 19.

¹⁸⁷⁰ Dans une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité, la RFY a affirmé qu'il s'agissait-là d'une violation de sa souveraineté (S/1999/1001, 24 septembre 1999).

RFY¹⁸⁷¹. Ce règlement sera successivement modifié par les règlements 2000/55¹⁸⁷², 2004/1¹⁸⁷³, 2005/39¹⁸⁷⁴ et 2005/41¹⁸⁷⁵ qui sont, tous, fondés sur le code des douanes de l'UE et pleinement conformes aux règles de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)¹⁸⁷⁶.

Tout comme la MINUK, l'ATNUTO a également établi un système douanier au Timor oriental¹⁸⁷⁷.

II.- Réforme de la politique commerciale internationale irakienne. Sous le régime de Saddam Hussein, les lois commerciales irakiennes contenaient diverses mesures protectionnistes, y compris des exigences contraignantes en matière de licences, d'inspection et de droits de douane¹⁸⁷⁸. Reconnaissant que de telles mesures entravent considérablement l'importation des biens et du matériel nécessaires aux efforts de reconstruction¹⁸⁷⁹, l'APC a publié le 8 juin 2003 l'ordonnance 12 qui a promulgué une politique de libéralisation du commerce. En effet, sous cette ordonnance, tous les tarifs, droits de douane, taxes à l'importation et droits de licence pour les marchandises entrant ou quittant l'Irak ont été suspendus, d'abord jusqu' en

¹⁸⁷¹ T. Garcia, « La Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) », *op. cit.*, p. 66 ; C. Tomuschat, « Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo », *op. cit.*, p. 325.

¹⁸⁷² UNMIK/REG/2000/55, 6 octobre 2000, *Amending UNMIK Regulation no. 1999/3 on the Establishment of the Customs and other related Services in Kosovo.*

¹⁸⁷³ UNMIK/REG/2004/1, 30 janvier 2004, *On the Customs Code of Kosovo.*

¹⁸⁷⁴ UNMIK/REG/2005/39, 3 août 2005, *Amending UNMIK Regulation 1999/3 on the Establishment of the Customs and other related Services in Kosovo.*

¹⁸⁷⁵ UNMIK/REG/2005/41, 10 août 2005, *Amending UNMIK Regulation 1999/3 on the Establishment of the Customs and other related Services in Kosovo.*

¹⁸⁷⁶ Sur ces points, A. Carballo Leyda, « Commercial law reform in territories subject to International administration. Kosovo & Iraq: Different standards of legality and accountability? », *Revista electrónica de estudios internacionales*, vol. 16, 2008, p. 6.

¹⁸⁷⁷ UNTAET/REG/2000/9, 25 février 2000, *On the Establishment of a Border Regime for East Timor*; UNTAET/REG/2000/12, 8 mars 2000, *On a Provisional Tax and Customs Regime for East Timor.*

¹⁸⁷⁸ T. W. Kassinger et D. J. Williams, « Commercial Law Reform Issues in the Reconstruction of Iraq », *Georgia journal of international and comparative law*, vol. 33, 2004, pp. 221-222.

¹⁸⁷⁹ *Ibid.*, p. 221.

2003¹⁸⁸⁰, puis jusqu'à la fin de l'occupation, à travers l'ordonnance n° 54 portant publication de sa Politique de libéralisation du commerce pour 2004¹⁸⁸¹. Plus important encore, cette ordonnance a remplacé la suspension générale de la plupart des restrictions commerciales non monétaires par des modifications spécifiques à la législation iraquienne en vigueur¹⁸⁸². Plus particulièrement, l'ordonnance 54 a introduit un principe de non-discrimination dans le droit commercial irakien, en vertu duquel sont interdites les restrictions « *as to the kind, origin or source* » des marchandises non de contrebande qui peuvent être importées ou exportées en Irak¹⁸⁸³.

L'APC a également créé une « Trade Bank of Iraq » pour « *facilitate the importation and exportation of goods and services to and from Iraq in order to benefit the economy of Iraq* »¹⁸⁸⁴. De même, l'APC a édicté une surtaxe forfaitaire de reconstruction de 5% sur toutes les importations, à l'exception des marchandises humanitaires¹⁸⁸⁵.

En outre, l'APC a inséré la clause de la nation la plus favorisée dans le droit commercial irakien, à travers son décret n° 38 qui stipule que « *[where] an international agreement to which Iraq is a party provides for more favorable terms with respect to foreign investors undertaking investment activities in Iraq, the more favorable terms under the international agreement shall apply* »¹⁸⁸⁶.

B. La licéité des mesures de l'Autorité provisoire de la coalition en Irak au regard du droit-OMC

¹⁸⁸⁰ CPA/ORD/12, 26 février 2004, *Trade Liberalization Policy (Annex)***Rescinded per Order 54 Sec 3 Para 4****.

¹⁸⁸¹ CPA/ORD/54, 4 avril 2004, *Trade Liberalization Policy 2004 with Annex A (Amended per Order 70)*.

¹⁸⁸² *Ibid.*, para. 5.

¹⁸⁸³ *Ibid.*, para. 2 (2).

¹⁸⁸⁴ CPA/ORD/20, 17 juillet 2003, *Trade Bank of Iraq*.

¹⁸⁸⁵ CPA/ORD/38, 4 avril 2003, *Reconstruction Levy (Amended per Order 70)*.

¹⁸⁸⁶ CPA/ORD/39, 20 décembre 2003, para. 14.

Dans cette rubrique, la légalité des mesures de l'Autorité provisoire de la coalition (APC) en Irak sera analysée sous l'angle de leur conformité à l'Accord sur les marchés publics (1) et leur compatibilité au régime de la protection des droits de propriété intellectuelle de l'ADPIC (2).

1) La licéité des Accords sur les marchés publics et contrats de reconstruction en Irak

En 2003, les Américains ont décidé de restreindre à certains Etats la concurrence dans le cadre des appels d'offres relatifs aux contrats de reconstruction en Irak. En effet, le 5 décembre 2003, dans un mémorandum intitulé « *Determination and Findings* », l'administration américaine a officiellement établi que la concurrence pour 26 contrats irakiens de reconstruction et de secours sera limitée aux « *firms from the United States, Iraq, Coalition partners and force contributing nations* »¹⁸⁸⁷. Ainsi, de nombreux pays se sont vus interdire de soumissionner pour des contrats lucratifs totalisant à peu près 18,6 milliards de dollars américains et ont vivement manifesté leur mécontentement¹⁸⁸⁸.

La compatibilité générale d'une telle mesure au regard des règles de l'OMC a été contestée, notamment à la lumière du principe de non discrimination consacré par l'article III de l'Accord sur les marchés publics¹⁸⁸⁹. Il s'agit d'un accord dit plurilatéral,

¹⁸⁸⁷ Voir, *The Determination and Findings*, 5 décembre 2003, disponible à l'adresse suivante : www.washingtonpost.com/wp-srv/world/documents/iraqcontracts_dod20031205.pdf.

¹⁸⁸⁸ J. Pauwelyn, « Iraqi reconstruction contracts and the WTO: 'international law? I'd better call my lawyer' », *Jurist Forum*, 19 décembre 2003, disponible à l'adresse suivante : www.jurist.law.pitt.edu/forum/forumnew133.php#2.

¹⁸⁸⁹ Les dispositions de base du GATT et de l'AGCS sur la non-discrimination pourraient également être invoquées, mais l'article III, paragraphe 8 (a) et l'article XIII de l'AGCS excluent la plupart des marchés publics du champ d'application de ses principes de non-discrimination – c'est-à-dire les lois,

auquel les Etats-Unis ont adhéré, qui ne lie qu'un nombre restreint d'Etats membres de l'OMC.

À première vue, la décision du 5 décembre constituait effectivement une violation manifeste du principe de non-discrimination énoncé à l'article III de l'Accord sur les marchés publics. En effet, en vertu de cette disposition, les États-Unis doivent accorder immédiatement et inconditionnellement aux produits, services et fournisseurs d'autres Parties un traitement non moins favorable que celui accordé aux produits, services et fournisseurs nationaux, ainsi qu'à celui accordé aux produits, services et fournisseurs de toute autre partie¹⁸⁹⁰. Par conséquent, en excluant des pays comme la France ou l'Allemagne des contrats ouverts aux Etats-Unis et à d'autres parties à l'Accord sur les marchés publics, comme le Royaume-Uni et le Japon, les Etats-Unis semblent donc violer les principes du traitement national et de la nation la plus favorisée¹⁸⁹¹.

Cependant, cette règle est assortie de restrictions et exceptions, dont celle de l'article XXIII qui englobe des aspects de sécurité¹⁸⁹². Cette exception pouvait

règlements ou exigences régissant les marchés publics de produits [services] achetés à des fins gouvernementales et non en vue de la revente commerciale, ou en vue d'une utilisation dans la fourniture de produits[services] pour la vente commerciale. Il convient également de noter qu'entre les États-Unis et le Canada/Mexique, les règles de l'ALENA sur les marchés publics pourraient être invoquées. *Ibidem*.

¹⁸⁹⁰ Accord sur les marchés publics, annexe 4(b), de l'Accord de Marrakech, art. III.

¹⁸⁹¹ J. Pauwelyn, « Iraqi reconstruction contracts and the WTO: 'international law? I'd better call my lawyer' », *op. cit.*, p. 3.

¹⁸⁹² Accord sur les marchés publics, *préc.*, art. XXIII : « (1) [a]ucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme empêchant une Partie quelconque de prendre des mesures ou de ne pas divulguer des renseignements si elle l'estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, se rapportant aux marchés d'armes, de munitions ou de matériel de guerre, ou aux marchés indispensables à la sécurité nationale ou aux fins de la défense nationale ; (2) [s]ous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer, soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant une Partie quelconque d'instituer ou d'appliquer des mesures: nécessaires à la protection de la moralité publique, de l'ordre public ou de la sécurité publique, à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ou à la protection de la propriété

effectivement justifier la décision des Etats-Unis qui, d'ailleurs, avaient précisé que leur décision « *is necessary for the protection of the essential security interest of the United States to limit competition* »¹⁸⁹³. Cela dit, il est difficile d'affirmer que les Etats-Unis étaient en droit de bénéficier de la clause d'exception de l'article XXIII dans la mesure où ils agissaient dans le cadre d'un régime entériné par le Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII. En effet, le fait que ladite clause, en son paragraphe 1, se réfère seulement à la « protection des intérêts essentiels de sa sécurité » ne permet pas une telle interprétation¹⁸⁹⁴. Et, même si l'Accord sur les marchés publics ne mentionne pas expressément sa subordination au droit des Nations unies, les Etats-Unis y sont contraints au regard de leurs obligations en tant que membre des Nations unies¹⁸⁹⁵.

Par ailleurs, des officiels américains ont insisté sur le fait que, en cas de plainte devant l'OMC, les Etats-Unis ne s'appuieraient pas sur l'article XXIII, paragraphe 1, mais utiliseraient plutôt l'argument selon lequel l'Autorité provisoire de la coalition n'est pas une entité couverte par l'Accord sur les marchés publics¹⁸⁹⁶.

Il est vrai que l'Accord sur les marchés publics ne s'applique qu'aux marchés passés par les entités spécifiées dans les annexes de l'Accord, propres à chaque pays¹⁸⁹⁷ ; et que ces dernières, en ce qui concerne les Etats-Unis, pour des raisons évidentes¹⁸⁹⁸, ne font nullement mention de l'APC. Les Etats-Unis voulaient donc soutenir que les achats pour le compte de l'Autorité provisoire de la Coalition (APC)

intellectuelle; ou se rapportant à des articles fabriqués ou des services fournis par des personnes handicapées, ou dans des institutions philanthropiques, ou dans les prisons ».

¹⁸⁹³ Voir, *The Determination and Findings*, 5 décembre 2003, disponible à l'adresse suivante : www.washingtonpost.com/wp-srv/world/documents/iraqcontracts_dod20031205.pdf.

¹⁸⁹⁴ L. Boissons de Chazournes et Th. Boutruche, « Sécurité collective et droit de l'OMC. Une alliance possible ? », *op. cit.*, p. 869.

¹⁸⁹⁵ Charte des Nations unies, art. 25 : « Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte » ; art. 103 : « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

¹⁸⁹⁶ J. Pauwelyn, « Iraqi reconstruction contracts and the WTO: 'international law? I'd better call my lawyer' », *op. cit.*, p. 4.

¹⁸⁹⁷ Accord sur les marchés publics, *préc.*, art. 1, para. 1.

¹⁸⁹⁸ L'Accord sur les marchés publics a été conclu en 1994 ; l'APC n'a été établie qu'en 2003.

ne sont pas couverts par les obligations internationales en matière d'achats parce que l'APC n'est pas une entité soumise à ces obligations¹⁸⁹⁹.

Cependant, dans ce qui semble être un précédent important, le groupe spécial appelé à statuer dans le cas *Corée - mesures affectant les marchés publics* a souligné que les entités qui ne sont pas énumérées dans l'annexe 1 de l'Accord sur les marchés publics peuvent néanmoins être couvertes par cet accord¹⁹⁰⁰. En effet, de l'avis du groupe spécial, une entité qui ne figure pas sur la liste serait toutefois toujours assujettie à l'Accord sur les marchés publics si elle est soit essentiellement une partie de, soit légalement unifiée avec une entité qui figure explicitement sur la liste des entités visées par l'Accord sur les marchés publics ; ou agit pour le compte d'une entité qui est explicitement désignée comme étant couverte par l'Accord sur les marchés publics, par exemple, dans le cas où il existe une relation mandant/agent entre l'entité listée et une autre entité¹⁹⁰¹. Cela semble être le cas pour l'APC qui a agi en Irak pour le compte du Département de la défense des Etats-Unis¹⁹⁰².

Sur cette base, la responsabilité des Etats-Unis en Irak pour violation de l'Accord sur les marchés publics aurait pu être constatée devant les organes pertinents de l'OMC.

2) La licéité des réformes initiées par l'Autorité provisoire de la coalition en Irak dans le cadre de la Protection des droits de propriété intellectuelle.

¹⁸⁹⁹ Déclaration de Richard Mills, porte-parole de l'USTR, 10 décembre 2003, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ustr.gov>.

¹⁹⁰⁰ Rapport du groupe spécial, *Korea - Measures Affecting Government Procurement ("Korea - Procurement")*, WT/DS163/R, adopté le 19 juin 2000, para. 7 (58).

¹⁹⁰¹ *Ibid.*, para. 7 (59).

¹⁹⁰² J. Pauwelyn, « Iraqi reconstruction contracts and the WTO: 'international law? I'd better call my lawyer' », *op. cit.*, p. 4.

Afin de combler les lacunes dans la protection des droits de propriété intellectuelle en Irak et d'aligner la législation iraquienne sur les normes de protection actuellement reconnues au niveau international, en particulier celles exigées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Autorité provisoire de la coalition a amendé la législation iraquienne antérieure sur les marques, les brevets et les droits d'auteur¹⁹⁰³. Par exemple, l'ordonnance de la CPA n° 80 a modifié la loi de 1957 sur les marques et les descriptions et l'a rebaptisée loi sur les marques et les indications géographiques ; ce qui a visé à introduire des dispositions modernes sur les marques de commerce, telles que la protection des marques et des indications géographiques connues dans le droit irakien¹⁹⁰⁴.

L'APC a également publié l'ordonnance n° 83 qui a modifié la loi n° 3 sur le droit d'auteur iraquien afin de protéger le droit d'auteur des œuvres littéraires et artistiques, y compris les œuvres sous forme numérique, ainsi que les producteurs de phonogrammes, les radiodiffuseurs et les artistes interprètes ou exécutants¹⁹⁰⁵.

Un peu plus tôt, l'APC avait aussi publié l'ordonnance n° 81 qui a modifié et consolidé les lois et le règlement n° 65 de 1970 sur les brevets et les dessins et modèles industriels en tant que loi sur les brevets, les dessins et modèles industriels, l'information non divulguée, les circuits intégrés et les variétés végétales¹⁹⁰⁶. Cette nouvelle loi a fourni à l'Irak une législation moderne en matière de propriété industrielle, y compris la protection des brevets pour les produits pharmaceutiques et une protection à jour pour les dessins industriels, les secrets commerciaux, les données d'essai, les circuits intégrés et les nouvelles variétés végétales¹⁹⁰⁷.

¹⁹⁰³ T. W. Kassinger et D. J. Williams, « Commercial Law Reform Issues in the Reconstruction of Iraq », *op. cit.*, pp. 224-225.

¹⁹⁰⁴ CPA/ORD/80, 26 avril 2004, *Amendment to the Trademarks and Descriptions Law No. 21 of 1957*.

¹⁹⁰⁵ CPA/ORD/83, 1^{er} mai 2004, *Amendment to the Copyright Law*.

¹⁹⁰⁶ CPA/ORD/81, 26 avril 2004, *Patent, Industrial Design, Undisclosed Information, Integrated Circuits and Plant Variety Law*.

¹⁹⁰⁷ T. W. Kassinger et D. J. Williams, « Commercial Law Reform Issues in the Reconstruction of Iraq », *op. cit.*, pp. 224.

Cette dernière ordonnance, notamment en ce qui concerne la protection végétale, a été fortement contestée¹⁹⁰⁸. En effet, l'ordonnance n° 81, qui interdit aux agriculteurs irakiens de conserver ou de replanter des semences de variétés que les obtenteurs prétendent posséder, est plus restrictive que la loi américaine¹⁹⁰⁹.

Conclusion du chapitre 1

Afin de reconstruire et revitaliser des économies dévastées par des années de conflits violents, le Conseil de sécurité, via ses divers mandataires, a été amené à amender les législations internes antérieures. Ainsi, au Kosovo, au Timor oriental et en Irak, la MINUK, l'ATNUTO ou l'APC, agissant sous l'égide du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII, ont adopté des mesures dans des domaines économiques variés allant des réformes monétaire et bancaire à celle de la politique commerciale internationale, en passant par la réforme du régime des investissements étrangers. Ces réformes n'ont pas toutes tenues compte des obligations légales qui pèsent sur le Conseil de sécurité, notamment le principe de souveraineté, le droit des peuples à disposer d'eux même et le l'obligation de respecter la volonté d'Etats membres.

¹⁹⁰⁸ K. T. Crosby, « The United States and Iraq: Plant Patent Protection and Saving Seed », *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 9, 2010, pp. 511-534.

¹⁹⁰⁹ *Ibid.*, p. 531.

Chapitre II : L'insertion des États et entités territoriales non étatiques sujets à reconstruction post-conflit dans le système économique international.

Le droit d'entrer dans des engagements internationaux est un attribut de la souveraineté¹⁹¹⁰. Toutefois, le fait pour une entité de conclure un traité ne signifie pas nécessairement que c'est un État. En effet, la Commission du droit international (CDI), lorsqu'elle a examiné le droit des traités, n'a pas contesté que d'autres sujets, en dehors des États et des organisations internationales, pouvaient conclure des accords dont la force juridique est tirée du droit international¹⁹¹¹.

Dans le cadre de la reconstruction post-conflit mandatée par le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII, différents acteurs internationaux – États, organes subsidiaires d'organisations internationales et entités territoriales non étatiques ou « pré-étatiques » – ont conclu des accords portant sur des questions économiques. Ces engagements avaient pour but d'(re —) insérer, dans le système économique international, les États et territoires concernés par le processus de reconstruction.

Il est donc intéressant de s'interroger sur la nature et la portée juridique de tels accords lorsqu'on sait, d'une part, que certains d'entre eux sont difficiles à remettre en cause et, d'autre part, que les pouvoirs du Conseil de sécurité, sur le fondement desquels ont lieu toutes ces interventions, doivent non seulement avoir des effets limités dans le temps, mais aussi ne pas porter atteinte à l'exercice futur de droits souverains et du droit à l'autodétermination des peuples concernés.

¹⁹¹⁰ CPJI, Arrêt du 17 août 1923, *Vapeur Wimbledon*, Rec. 1924, p. 25.

¹⁹¹¹ J. L. Brierly, « Report on the Law of Treaties », *Yearbook of International Law Commission*, vol. II, p. 229.

Pour ce faire, nous allons, dans un premier temps, nous intéresser à l'ensemble des questions juridiques qui surgissent à l'occasion de la conclusion d'engagements économiques internationaux dans le cadre d'une reconstruction post-conflit en vertu du chapitre VII (**Section I**). Parce que la succession aux obligations juridiques découlant d'un accord international pose des questions juridiques différentes, ce point sera abordé dans un deuxième temps (**Section II**).

Section I : La conclusion de nouveaux engagements internationaux en matière économique.

Au fur et à mesure que l'on s'éloigne des premières urgences post-conflits, les autorités internationales doivent, pour pérenniser la relance économique initiée avec l'ensemble des réformes entreprises au plan interne, conclure des engagements internationaux. Ainsi sont-elles amenées à conclure, avec des États tiers ou des organisations internationales, des accords commerciaux (§-1) et des accords financiers internationaux (§-2).

Paragraphe 1 : Conclusion d'accords commerciaux internationaux lors d'opérations de reconstruction économique

L'État, en tant que sujet de droit international par excellence, possède la capacité plénière de conclure des traités¹⁹¹². Cependant, des problèmes peuvent surgir lorsqu'un État est sous supervision internationale ou sous occupation militaire, comme ce fut le cas en Irak (B). Cela dit, ces questions soulèvent des problèmes de bien moindre ampleur que ceux nés de la conclusion d'accords internationaux par des

¹⁹¹² P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public, op. cit.*, pp. 208-210.

administrations internationales de territoire, comme ce fut le cas au Timor oriental et au Kosovo (A). Pour cette raison, ces derniers seront abordés en premier.

A. Conclusion d'accords commerciaux internationaux au nom d'entités territoriales non étatiques

Avoir le droit de conclure des traités ou accords internationaux au nom d'une entité territoriale non étatique ne suffit pas pour qu'un tel acte soit recouvert du sceau de la légalité (1) ; encore faut-il que la conclusion de cet accord fût licite au regard du corpus juridique adéquat (2).

1) Le jus tractatus au nom d'entités territoriales non étatiques dans le cadre d'opérations de reconstruction économique

Il faut dissocier la capacité propre des entités territoriales à conclure des accords internationaux (a) de celle des autres acteurs internationaux à en conclure en leur nom (b).

a. La capacité des entités territoriales non étatiques à conclure des traités lors d'opérations de reconstruction économique

I. - Le jus tractatus d'entités territoriales non étatiques sous administration internationale de territoire confié par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII. Seul un sujet de droit international a la capacité requise pour conclure un

traité¹⁹¹³. Cela dit, « [les] sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits »¹⁹¹⁴. Par conséquent, si une entité n'est pas un État, la personnalité juridique peut découler des réflexions fonctionnelles. Si cette doctrine a été développée au profit des organisations internationales¹⁹¹⁵, il n'y a aucun obstacle à l'appliquer aux entités territoriales¹⁹¹⁶. Dans cette perspective, à l'instar des organisations internationales, les entités territoriales non étatiques ou « pré-étatiques », « sujets partiels du droit international », disposent d'une capacité fonctionnelle à conclure des traités¹⁹¹⁷. À ce propos, on peut citer en exemple les Accords de Dayton-Paris de 1995 qui mettent fin au conflit bosniaque. Ces derniers présentent la particularité d'avoir été signés par trois États souverains — la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Yougoslavie — et une entité — la *Republika Srpska*. En l'espèce, on pouvait considérer qu'une capacité fonctionnelle a été reconnue à la *Republika Srpska* aux fins de la conclusion de ce traité, « au moins par ses trois partenaires et par les États témoins »¹⁹¹⁸.

Pour des territoires comme le Kosovo ou le Timor oriental, pendant la période transitoire d'administration internationale, une telle capacité fonctionnelle à conclure des traités peut découler des résolutions du Conseil de Sécurité adoptées en vertu du chapitre VII. La personnalité juridique internationale limitée qui leur serait ainsi reconnue serait la conséquence de leur internationalisation. En effet, une particularité des administrations intérimaires des Nations unies au Kosovo et au Timor est que, contrairement aux organisations internationales, la personnalité juridique internationale de ces territoires ne dépend pas d'une reconnaissance par des États tiers, mais plutôt d'une résolution du Conseil de sécurité qui lie tous les États en vertu du

¹⁹¹³ P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public, op. cit.*, p. 208.

¹⁹¹⁴ CIJ, Avis consultatif du 11 mai 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations unies* — « *Comte Bernadotte* », Rec. p. 178.

¹⁹¹⁵ *Ibid.*, pp. 178-180.

¹⁹¹⁶ M. Ruffert, « The Administration of Kosovo and East Timor by the International Community », *op. cit.*, p. 630.

¹⁹¹⁷ P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public, op. cit.*, p. 210.

¹⁹¹⁸ *Ibidem*.

chapitre VII de la Charte des Nations unies¹⁹¹⁹; une personnalité juridique qui demeure toutefois limitée aux affaires qui sont directement liées aux mandats des administrations internationales, notamment la MINUK au Kosovo et l'ATNUTO au Timor oriental¹⁹²⁰.

Toutefois, certains auteurs ne partagent pas cette approche, refusant ainsi la qualité de sujet de droit international aux entités territoriales non étatiques telles que le Kosovo et le Timor oriental. Pour eux, en effet, l'Organisation des Nations unies avait mis ses organes subsidiaires à la disposition du Kosovo et du Timor oriental pour simplement garantir l'exécution de tâches publiques fondamentales, en particulier pour préserver la paix et la sécurité intérieures dans ces territoires, et permettre aux territoires en question de faire usage de leur droit à l'autodétermination à titre temporaire, mais en aucun cas pour créer une personnalité juridique internationale au profit de ces derniers¹⁹²¹. Cela dit, même en admettant cette approche restrictive, on peut encore soutenir qu'une entité territoriale non étatique est susceptible d'être considérée comme répondant aux exigences de l'État aux fins de la conclusion d'accords internationaux.

En effet, malgré le libellé de l'article premier de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, « le traité des traités »¹⁹²², qui semble indiquer que les traités ne peuvent être conclus qu'entre États¹⁹²³, certains auteurs ont fait valoir que les entités *de facto* ont la capacité de conclure des accords internationaux. Par exemple, Sir Gerald Fitzmaurice a déclaré devant la Commission du droit international (CDI) que « *[the] parties to the treaty must possess treaty-making capacity according to international law, that is to say they must be either (a) States in the international sense*

¹⁹¹⁹ A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *op. cit.*, p. 449.

¹⁹²⁰ *Ibid.*, p. 450.

¹⁹²¹ M. Ruffert, « The Administration of Kosovo and East Timor by the International Community », *op. cit.*, p. 631.

¹⁹²² P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 134.

¹⁹²³ Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, art. 1^{er} : « [l]a présente Convention s'applique aux traités entre États ».

of the term; (b) para-Statal entities recognized as possessing a definite if limited form of international personality, for example, insurgent communities recognized as having belligerent status – de facto authorities in control of specific territory »¹⁹²⁴. Sir Hersch Lauterpacht, examinant la capacité des États dépendants — protectorats — à conclure des traités, a admis que cette capacité ne dépendait pas nécessairement de « [their] status as a member of the international community »¹⁹²⁵. Selon ces arguments, le Kosovo et le Timor oriental, malgré leur statut d'entités non étatiques, seraient néanmoins considérés comme des sujets de droit international ayant la compétence de conclure des accords internationaux¹⁹²⁶. On pourrait, sur ce point, prendre l'exemple de Taiwan qui, bien que n'étant pas considéré comme un État par la majorité des observateurs, a tout de même la capacité de conclure des accords internationaux, en particulier dans le domaine des investissements, notamment des traités bilatéraux d'investissements¹⁹²⁷. On pourrait également citer les accords conclus entre les puissances coloniales et les « chefs coloniaux » qui régnaient alors sur les territoires colonisés. Si la CIJ, dans le différend opposant le Cameroun au Nigeria, a refusé de reconnaître une mesure de personnalité internationale aux entités non étatiques concernées, elle a néanmoins admis que les accords en cause étaient bien des « traités »¹⁹²⁸.

Par ailleurs, conformément à certains projets présentés au cours du processus de négociation de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, des accords conclus par des entités non étatiques pourraient être inclus dans la catégorie des traités, si ces derniers devaient être définis très largement. Par exemple, l'article premier du projet de 1962 prévoyait que le terme « traité » comprenait des accords internationaux

¹⁹²⁴ Rapport de Sir Gerald Fitzmaurice sur le droit des traités, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2, 1958, p. 24.

¹⁹²⁵ Rapport de Sir E. Lauterpacht sur le droit des traités, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2, 1953, p. 137.

¹⁹²⁶ Dans le même sens, P.-E. Dupont, « Foreign Investment and the Status of Kosovo in International Law », *Journal of World Investment & Trade*, vol. 10, 2009, pp. 24-25.

¹⁹²⁷ J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, OUP Oxford, Oxford, 2006, pp. 219-220.

¹⁹²⁸ CIJ, Arrêt du 10 octobre 2002, *Affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigeria*, Rec. pp. 404-406, paras. 203-207.

entre deux ou plusieurs États, ou d'autres sujets de droit international tels que les organisations internationales et les insurgés¹⁹²⁹. La même année, l'article 3 du projet reconnaissait la capacité de conclure des traités aux insurgés auxquels une certaine reconnaissance a été accordée¹⁹³⁰. Ces articles ont été supprimés et le texte final de la Convention de Vienne ne reconnaît que les États comme détenteurs de la capacité de conclure des traités relevant de son champ d'application¹⁹³¹. Cependant, l'article 3 de la Convention de Vienne admet la possibilité qu'il y ait d'autres accords internationaux conclus en dehors de son champ d'application¹⁹³².

II. - La capacité de L'Union européenne (UE) à conclure des accords internationaux avec des entités territoriales non étatiques sujettes à reconstruction économique : l'exemple du Kosovo. L'UE a été appelée à jouer un rôle important dans le cadre de la reconstruction économique d'États et de territoires, notamment au Kosovo où elle a assumé les tâches du Pilier IV de la MINUK relatif à la reconstruction économique et au développement du Kosovo¹⁹³³. L'accomplissement de ce mandat implique nécessairement la conclusion d'accords internationaux entre l'UE et le Kosovo, notamment à l'issue de la déclaration unilatérale d'indépendance de ce territoire en 2008. Ceci soulève la question de la capacité de l'UE à conclure des accords internationaux avec une entité non étatique, du moins un État qui n'est pas

¹⁹²⁹ CDI, *Yearbook of the International Law Commission*: 1962, vol. 2, United Nations, New York, 1964, p. 162, art. 1, Commentary 8.

¹⁹³⁰ *Ibid.*, p. 164.

¹⁹³¹ Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 2, para. 1 (a) : para. 1 (a) : « [l]'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ».

¹⁹³² *Ibid.*, art. 3 : « [l]e fait que la présente Convention ne s'applique ni aux accords internationaux conclus entre des États et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international, ni aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte : a) A la valeur juridique de tels accords; b) A l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite Convention; c) A l'application de la Convention aux relations entre États régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international ».

¹⁹³³ S/RES/1244, 10 juin 1999.

reconnu comme tel par tous les États membres de l'UE. Une telle compétence serait reconnue à l'UE en raison de la personnalité juridique qui lui est reconnue par le Traité de Lisbonne¹⁹³⁴. Cependant, le fait de posséder une personnalité juridique ne donne pas le droit à une organisation internationale de conclure tout type de traité. La portée du *jus tractatus* d'une organisation internationale est basée sur la compétence globale qui lui est conférée par ses États membres¹⁹³⁵. Cela vaut également pour l'UE dont le principe directeur en la matière est celui de l'attribution de compétences. Selon ce principe, l'UE doit « agir uniquement dans les limites des compétences qui lui sont conférées par les États membres »¹⁹³⁶. En conséquence, les compétences non conférées restent aux États membres¹⁹³⁷. L'UE est incapable d'étendre ses propres compétences puisqu'il est nécessaire que chaque acte de l'Union soit juridiquement ancré dans les traités¹⁹³⁸.

L'article 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) énumère trois catégories de compétences¹⁹³⁹ à savoir la compétence exclusive¹⁹⁴⁰, la compétence partagée¹⁹⁴¹ et la compétence de soutien aux actions des États

¹⁹³⁴ En effet, l'article 47 du TUE stipule clairement que « l'Union a la personnalité juridique ». La personnalité juridique exprimée de l'UE a été l'un des principaux changements apportés par la réforme de Lisbonne. Ainsi, elle a mis fin à l'ancienne structure à trois piliers dans laquelle seul le premier pilier, la Communauté, avait une personnalité juridique explicite. Cependant, il est bien établi que l'UE avait aussi une personnalité juridique avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et s'est engagée dans la conclusion de traités.

¹⁹³⁵ CIJ, Avis consultatif du 11 mai 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations unies* — « Comte Bernadotte », *op. cit.*, p. 178.

¹⁹³⁶ TUE, art. 5, para. 1.

¹⁹³⁷ TUE, art. 4, para. 1 : « [c]onformément à l'article 5, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres ».

¹⁹³⁸ TFUE, art. 1, para. 1.

¹⁹³⁹ Sur tous ces points, se référer à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences/faq?lg=fr>.

¹⁹⁴⁰ La compétence exclusive confère à l'UE le droit exclusif de légiférer et d'adopter des actes juridiquement contraignants, y compris la conclusion d'accords internationaux, et les États membres sont autorisés à faire de même lorsqu'ils obtiennent l'autorisation de l'UE ou lorsqu'ils mettent en œuvre des actes de l'Union.

¹⁹⁴¹ Le partage des compétences implique que l'UE et ses États membres ont le droit mutuel de légiférer et d'adopter des actes juridiquement contraignants, mais dans le cas où l'UE a déjà exercé

membres¹⁹⁴². Les traités énumèrent le type de compétence qui s'applique à tel ou tel domaine politique¹⁹⁴³. Les listes sur les compétences exclusives et de soutien sont exhaustives¹⁹⁴⁴. En outre, conformément au principe de subsidiarité, l'UE ne doit agir sur la base de ses compétences non exclusives que lorsque l'une de ses actions est considérée comme plus efficace qu'une action menée au niveau national, régional ou local. L'action de l'Union doit également être proportionnée par rapport à ce qui est jugé nécessaire pour atteindre l'objectif en question¹⁹⁴⁵.

L'article 216, paragraphe 1, du TFUE constitue la base juridique générale de la compétence en matière de conclusion de traités, en indiquant qu'elle « peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ». La deuxième partie de la même disposition confère à l'Union un pouvoir implicite de conclure des traités dans les cas où la conclusion d'un traité est « nécessaire pour atteindre, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, ou est prévue dans un acte juridiquement contraignant de l'Union, ou est susceptible d'affecter les règles communes ou d'en modifier la portée ».

Il est vrai que cet article fait référence à la conclusion de traités avec « un ou plusieurs pays tiers », pourtant la pratique dans le cadre de la Communauté européenne s'étendait à la conclusion d'accords internationaux avec de nombreux acteurs non étatiques, c'est-à-dire des sujets de droit international qui ne sont pas reconnus comme États souverains. Par exemple, il existe un accord de coopération en matière douanière

ses compétences, les États membres ne peuvent exercer ce même droit que dans la mesure où l'UE ne l'a pas fait.

¹⁹⁴² Cette dernière compétence permet à l'UE de soutenir, de coordonner et de compléter les actions des États membres, mais l'UE ne peut pas adopter une législation harmonisée.

¹⁹⁴³ TFUE, arts. 3, 4 et 5.

¹⁹⁴⁴ J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 77.

¹⁹⁴⁵ TFUE, art. 5, paras. 3-4.

avec Hong Kong¹⁹⁴⁶, un accord commercial avec Macao¹⁹⁴⁷, ainsi qu'un autre avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP)¹⁹⁴⁸. Il convient, par ailleurs, de noter que le règlement (CE) n° 530/2007¹⁹⁴⁹ du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2000¹⁹⁵⁰, instaurant des mesures commerciales exceptionnelles en faveur des pays et territoires participants ou liés au processus de stabilisation et d'association de l'Union européenne, s'applique au Kosovo dénommé territoire douanier du Kosovo, plus exactement « territoires douaniers de la Serbie et du Kosovo ».

Certes, la conclusion de tels accords, portant sur la politique commerciale commune, ne soulève pas de problèmes particuliers pour l'Union dès l'instant où ils relèvent des compétences exclusives de l'UE ; il n'en est pas de même des Accords de stabilisation et d'association (ASA)¹⁹⁵¹ qui couvrent des domaines tels que le « dialogue politique »¹⁹⁵². Ces accords internationaux sont de nature mixte, car ils traitent des questions qui sont partiellement au sein de la compétence de l'UE et

¹⁹⁴⁶ Accord entre la Communauté européenne et Hong Kong (Chine) relatif à la coopération et à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière, signé à Hong Kong le 13 mai 1999 et entré en vigueur le 1er juin 1999.

¹⁹⁴⁷ Accord relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté économique européenne et Macao, signé à Luxembourg le 15 juin 1992 et entré en vigueur le 1er janvier 1993.

¹⁹⁴⁸ Accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges commerciaux et à la coopération entre la Communauté européenne et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) au profit de l'Autorité palestinienne de Cisjordanie et de la bande de Gaza, signé à Bruxelles le 24 février 1997 et entré en vigueur le 1er juillet 1997.

¹⁹⁴⁹ Council Regulation n° 530/2007, du 08 mai 2007.

¹⁹⁵⁰ Council Regulation n° 2007/2000, du 18 septembre 2000.

¹⁹⁵¹ L'article 217 du TFUE déclare que : « [l]'Union peut conclure avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales des accords établissant une association comportant des droits et obligations réciproques, une action commune et des procédures spéciales ».

¹⁹⁵² Le caractère mixte d'un ASA dépend essentiellement des dispositions faisant référence au « dialogue politique » dans le but de développer des relations politiques plus étroites entre les parties. Dans un contexte de préadhésion tel que le PSA, il est tout aussi important pour les États membres que pour l'UE de soutenir le pays associé et ses efforts en vue d'une pleine intégration européenne. Ainsi, un accord mixte de préadhésion devient un moyen pour les États membres de manifester cet engagement puisqu'ils deviennent Parties contractantes aux côtés de l'Union. En ce sens, la « mixité » devient autant un phénomène politique que juridique.

partiellement au sein de la compétence des États membres¹⁹⁵³, et doivent donc être conclus et signés par l'UE et ses États membres d'une part, et par les États tiers ou d'autres organisations internationales, d'autre part¹⁹⁵⁴.

Par conséquent, tous les arguments qui concernent les possibilités techniques permettant de surmonter les contraintes susceptibles d'entraver la conclusion d'un accord commercial entre l'UE et le Kosovo, et qui sont soutenus par la pratique internationale sur la reconnaissance d'États, selon laquelle la conclusion d'un traité n'est pas toujours considérée comme un acte de reconnaissance implicite¹⁹⁵⁵, ne couvrent pas les difficultés politiques qui peuvent surgir de la position des États membres ne reconnaissant pas le Kosovo. Ces difficultés peuvent conduire à un manque d'accord pour approuver le mandat de négociation au sein du Conseil ou pour autoriser la signature d'un accord, qui plus est s'il est de nature mixte comme les Accords de stabilisation et d'association (ASA) dans la conclusion et la signature desquelles les États membres sont appelés à jouer un rôle crucial. Cela explique sans doute pourquoi l'UE et ses États membres ont conclu un Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec chacun des États des Balkans occidentaux dans le cadre du processus de stabilisation et d'association (PSA), sauf dans le cas du Kosovo.

b. La capacité des acteurs internationaux à conclure des traités au nom d'entités territoriales non étatiques lors d'opérations de reconstruction économique

I. - La capacité des autorités internationales chargées d'administrer des territoires, en vertu du chapitre VII, à conclure des traités au nom de ou pour le

¹⁹⁵³ J. Klabbers: Jan: *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 263.

¹⁹⁵⁴ D. Chalmers, G. Davies G. Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 648.

¹⁹⁵⁵ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, University Press, 2012, p. 94.

compte des territoires concernés. La question s'est posée de savoir si les autorités internationales chargées d'administrer les territoires kosovar et timorais avaient la capacité de conclure des conventions internationales s'appliquant sur lesdits territoires. Une question similaire s'est posée dans le cadre des protectorats, du mandat ou de la tutelle d'un État sur un territoire donné. Dans ces cas, il était admis que la puissance administrante avait la capacité de conclure des traités au nom des territoires concernés¹⁹⁵⁶. Le gouverneur de Jérusalem, par exemple, aurait eu la compétence pour conduire les relations extérieures de la cité et conclure des traités en son nom¹⁹⁵⁷. De la même manière, pour des raisons qui tenaient à la fois à la révocation du mandat de l'Afrique du Sud et aux maigres possibilités, pour le Conseil des Nations unies pour la Namibie, d'agir par d'autres voies, cet organe exerça volontiers ses compétences extérieures¹⁹⁵⁸.

Pour ce qui est du Kosovo, bien que la résolution 1244 (1999) ne prévoie pas expressément un *jus tractatus* des Nations unies pour le compte de ce territoire, le mandat de la MINUK semblait contenir une compétence implicite pour représenter le territoire vis-à-vis des États tiers. Un tel pouvoir est en effet nécessaire pour l'accomplissement du mandat des Nations unies, car l'administration du Kosovo exige l'établissement de relations avec des organisations internationales et avec les États voisins¹⁹⁵⁹. Le Cadre constitutionnel le confirmera d'ailleurs en prévoyant que le RSSG reste le responsable exclusif de « *concluding agreements with states and international organizations in all matters within the scope of UNSCR 1244*

¹⁹⁵⁶ P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public, op. cit.*, p. 210.

¹⁹⁵⁷ E. Lauterpacht, « Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law », *op. cit.*, p. 407.

¹⁹⁵⁸ R. Goy, « L'indépendance de la Namibie », *Annuaire français de droit international*, vol. 38, 1991, pp. 389-393. Dans l'affaire de l'île de Kasikili/Sedudu, la CIJ a considéré que la Namibie n'était pas engagée par un accord conclu par le Botswana avec l'Afrique du Sud après que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité eurent mis fin au mandat de celle-ci sur le Sud-Ouest africain (arrêt du 13 décembre 1999, Rec. pp. 1091-1092, para. 69).

¹⁹⁵⁹ A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *op. cit.*, p. 449.

(1999) »¹⁹⁶⁰. Un avis donné par le Sous-Secrétaire général aux affaires juridiques des Nations unies à la Mission permanente de l'Allemagne à propos d'un éventuel accord entre ce pays et la MINUK va dans le même sens¹⁹⁶¹.

Au Timor oriental, le *jus tractatus* de l'ATNUTO est affirmé de manière plus explicite. En effet, le rapport du Secrétaire général du 4 octobre 1999 prévoyait la nécessité de représenter l'État naissant à l'extérieur et de mener des négociations internationales. Il a ainsi fait spécifiquement référence à la compétence de l'ONU de « [passer] avec des Etats et avec d'autres organisations internationales les accords internationaux voulus pour permettre à l'ATNUTO de s'acquitter de ses fonctions dans le Timor oriental »¹⁹⁶². Le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1272 (1999), a donné effet à cette recommandation en habilitant l'ATNUTO à exercer les pouvoirs législatif et exécutif, et en l'autorisant à « prendre toutes les mesures nécessaires pour accomplir son mandat »¹⁹⁶³.

¹⁹⁶⁰ UNMIK/REG/2001/9, du 15 mai 2001, sec. 8, para. 8 (m).

¹⁹⁶¹ Dans cet avis du 12 mars 2004, le Conseiller juridique des Nations unies estime que « [bien] que n'étant pas dotée expressément du pouvoir de conclure des traités, la MINUK a, dans la pratique, assumé le pouvoir de conclure des accords bilatéraux avec des États et des organisations tiers au nom du Kosovo, pour les questions relevant de ses responsabilités aux termes de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité et dans la mesure nécessaire pour administrer le territoire. Au fil des ans, plusieurs accords ont ainsi été conclus sur diverses questions pratiques relatives à l'aide et la coopération en matière de développement économique, aux transports routiers et à la coopération policière avec la République d'Albanie, l'Italie, les États-Unis, la Suisse, l'Islande et l'ex-République yougoslave de Macédoine, entre autres. Des accords bilatéraux ont également été conclus entre la MINUK et des organisations internationales, en particulier l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et INTERPOL. Nous notons à cet égard qu'un pouvoir comparable a été exercé par l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO) pour des questions touchant le territoire du Timor oriental ». Document disponible à l'adresse suivante : <http://docplayer.fr/29966213-G-accords-internationaux-conclus-par-la-mintik-au-nom-du-kosovo-et-autres-documents.html>.

¹⁹⁶² Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la situation au Timor oriental, en date du 4 octobre 1999, para. 35. Doc. N.U. S/1999/1024.

¹⁹⁶³ S/RES/1272, du 25 octobre 1999, para. 4.

Cependant, les accords internationaux conclus par les administrations internationales de territoires sont d'une nature juridique distincte. Certains auteurs considèrent même qu'il ne s'agit pas de véritables traités¹⁹⁶⁴, mais de simples accords de gestion et de coopération relatifs à l'administration de territoires¹⁹⁶⁵. En effet, en tant qu'actes accomplis par les autorités internationales chargées d'administrer temporairement des territoires, dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés par le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, ces accords lient les entités pour le compte desquelles ils ont été adoptés comme s'ils avaient été exécutés par ces dernières, et continueront à les lier aussi longtemps que l'ONU assumera la compétence de les représenter sur la scène internationale¹⁹⁶⁶.

En revanche, de tels actes sont réputés être adoptés au nom des Nations unies¹⁹⁶⁷, et non au nom des territoires concernés. Ceci n'est pas dépourvu de conséquences en matière d'imputabilité. En effet, contrairement au point de vue de certains auteurs¹⁹⁶⁸, ces actes sont, durant la période de l'administration internationale, imputables aux Nations unies. En effet, en matière de responsabilité internationale, l'ONU continue d'être responsable des violations du droit international public

¹⁹⁶⁴ Pour Matthias Ruffert, la signature et la ratification des traités sont au-delà du mandat de la MINUK, au Kosovo, et de l'ATNUTO, au Timor oriental. Il le justifie par le fait que ces autorités, n'ayant pas la capacité de conclure des traités multilatéraux en matière des droits de l'homme, étaient obligées de les incorporer dans la législation interne au Kosovo et au Timor oriental (l'auteur, « The Administration of Kosovo and East Timor by the International Community », *op. cit.*, p. 630).

¹⁹⁶⁵ R. Kolb, « Deux questions ponctuelles relatives au droit de l'occupation de guerre », *Revue hellénique de droit international*, vol. 61, 2008, 349.

¹⁹⁶⁶ B. Knoll, *The legal status of Territories subject to Administration by International Organisations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 220.

¹⁹⁶⁷ Le professeur Robert Kolb soutient pour sa part qu'il s'agit d'actes conclus, non pas au nom des Nations unies, mais au nom des administrations intérimaires elles-mêmes (R. Kolb, « Deux questions ponctuelles relatives au droit de l'occupation de guerre », *op. cit.*, p. 349). Ceci nous semble surprenant, d'autant plus que conformément au mémorandum du 5 avril 1999 (AJNU 1999, p. 98, paras. 203-207, tel que cité par P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 133), les accords conclus par des bureaux ou organes subsidiaires de l'ONU sont réputés l'avoir été non pas en leur nom mais au nom de l'Organisation.

¹⁹⁶⁸ Selon Bernard Knoll (B. Knoll, *The legal status of Territories subject to Administration by International Organisations*, *op. cit.*, p. 220) en effet, «[a]s acts of agency performed by the international territorial administration, they are not attributable to the UN [...] ».

perpétrées par ses autorités administratives, conformément au projet actuel d'article de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales, selon lequel la responsabilité est uniquement transférée à l'État bénéficiaire de l'action d'une organisation internationale si cette organisation est contrôlée par ledit État¹⁹⁶⁹.

Par ailleurs, lors de la conclusion de tels accords internationaux, les administrateurs des Nations unies doivent exercer leurs pouvoirs dans le meilleur intérêt du peuple concerné et limiter leur rôle dans la mesure minimale nécessaire pour faciliter les relations internationales entourant lesdits territoires¹⁹⁷⁰.

II. - Le jus tractatus du détenteur du titre de souveraineté à l'égard du territoire sujet à reconstruction. La question de la capacité de l'État détenteur du titre de souveraineté sur l'entité territoriale sujette à reconstruction à conclure des traités intéressant cette dernière peut se poser. Une question similaire avait été soulevée dans le cadre de la décolonisation et de l'occupation illégale de territoires. Dans le premier cas, il s'agissait de savoir si l'État métropolitain avait la capacité de conclure *ratione temporis* des traités intéressant l'entité coloniale. En la matière, la sentence arbitrale du 31 juillet 1989, dans l'affaire de la *Frontière maritime Guinée Bissau-Sénégal*, admet l'existence de limitations dans la capacité de l'État métropolitain à conclure des traités intéressant le territoire colonial, mais seulement à partir du moment où un processus de libération nationale est déclenché¹⁹⁷¹.

Dans le second cas, la CIJ, dans l'affaire du *Timor oriental*, avait été invitée par le Portugal à dire que l'Australie avait méconnu, en concluant avec l'Indonésie le traité du 11 décembre 1989 instituant une zone de coopération dans le secteur du

¹⁹⁶⁹ Le projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales adopté provisoirement par la Commission avec des commentaires à ce sujet dans le Rapport de la Commission du droit international, adopté à la 56e session, Doc. N.U. A/59/10 (2004), chap. II : « Attribution d'un comportement à une organisation internationale ».

¹⁹⁷⁰ K. Daghli and H. Nasu, « Towards a True Incarnation of the Rule of Law in War-Torn Territories: Centring Peacebuilding in the Will of the People », *op. cit.*, p. 111.

¹⁹⁷¹ *Sentence arbitrale*, arrêt du 31 juillet 1989, CIJ, *Revue générale de droit international public*, 1990, pp. 236-242, paras. 46-52.

plateau continental situé entre « la province indonésienne du Timor oriental et l’Australie », le droit du peuple Est Timorais à disposer de lui-même et de la souveraineté permanente sur ses richesses et ressources naturelles. La Cour a retenu l’une des exceptions présentées par l’Australie, à savoir que la requête du Portugal l’obligerait à statuer sur les droits et obligations d’un État — l’Indonésie — qui n’est pas partie à l’instance et sans le consentement de celui-ci¹⁹⁷². Cependant, même si l’arrêt du 30 juin 1995 ne se prononce pas sur le fond, la conséquence la plus importante qui se dégage de cette décision en la matière est le fait qu’être la puissance administrante d’un territoire non autonome ne confère pas automatiquement l’exclusivité du *jus tractatus* relatif aux espaces maritimes et aux ressources naturelles du territoire¹⁹⁷³.

En ce qui concerne une administration de territoire par les Nations unies, qui plus est sur la base des résolutions du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII, la réponse semble plus tranchée même si, en pratique, une solution contraire a été adoptée. En effet, la question s’est posée au Kosovo sous administration internationale lorsque l’ex-République fédérale de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro) a signé un accord de démarcation de frontière avec l’ex-République yougoslave de Macédoine (la Macédoine) en 2001¹⁹⁷⁴. Selon cet accord, le tracé de la frontière a pour conséquence de céder à la Macédoine une petite partie du territoire de la Serbie-et-Monténégro qui se situe dans la province du Kosovo¹⁹⁷⁵.

Le gouvernement provisoire du Kosovo a, à juste titre, nous semble-t-il, considéré que cet accord violait la résolution 1244 (1999), ainsi que le Cadre

¹⁹⁷² CIJ, arrêt du 30 juin 1995, *Affaire relative au Timor oriental* (portugal c. australie), Rec. 1995, pp. 104-105, paras. 33 et 35.

¹⁹⁷³ « La Cour constate qu’il ne peut être déduit du seul fait qu’elles mentionnent le Portugal comme puissance administrante du Timor oriental que les résolutions sous-indiquées de l’Assemblée générale et du Conseil de sécurité ont entendu établir à la charge des Etats tiers une obligation de traiter exclusivement avec le Portugal pour ce qui est du plateau continental du Timor oriental » (*ibid.*, p. 104, para. 32. Voir également l’opinion individuelle du juge Vereshchetin, *ibid.*, p. 138).

¹⁹⁷⁴ L’accord a été signé le 23 février 2001 et promulgué par la Serbie le 16 juin 2001 suite à sa ratification par les parlements des deux pays. Doc. N.U. A/56/60, S/2001/234, 16 mars 2001.

¹⁹⁷⁵ Environ 2500 hectares.

constitutionnel qui prévoit l'indivisibilité du Kosovo¹⁹⁷⁶. L'Assemblée du Kosovo a alors adopté le 23 mai 2002 une résolution dans laquelle elle déclare l'accord sur le tracé de la frontière nul et non avenu vis-à-vis du Kosovo. L'Assemblée du Kosovo basait sa décision sur le fait que le peuple du Kosovo n'avait pas été consulté alors que les frontières ne peuvent être modifiées sans le consentement de celui-ci, en vertu du principe du droit à l'autodétermination¹⁹⁷⁷. De la même manière, la MINUK a déclaré que cet accord n'était pas pertinent¹⁹⁷⁸. Face à ces contestations, Le Président de l'ex-République fédérale de Yougoslavie a adressé une lettre au Secrétaire général des Nations unies dans laquelle il soulignait que l'accord frontalier entre la Serbie-et-Monténégro et la Macédoine avait été conclu «entre deux pays souverains et indépendants, membres des Nations unies» et qu'il réaffirmait la frontière existante entre la Serbie et la Macédoine, deux républiques de l'ex-République fédérale socialiste de Yougoslavie¹⁹⁷⁹.

En accord avec une déclaration du Président du Conseil de sécurité dans laquelle «[le] Conseil rappelle qu'il est impératif de respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'ex-République yougoslave de Macédoine. À cet égard, il souligne que l'accord sur la démarcation de la frontière, signé à Skopje le 23 février 2001 et ratifié par le Parlement macédonien le 1er mars 2001, doit être respecté par tous»¹⁹⁸⁰, le RSSG au Kosovo a finalement annoncé que l'accord «must be respected»¹⁹⁸¹. Sur cette base, le Représentant spécial a déclaré la résolution de l'Assemblée du Kosovo sans effets, car, selon le Cadre constitutionnel, elle ne peut

¹⁹⁷⁶ UNMIK/REG/2001/9, du 15 mai 2001.

¹⁹⁷⁷ Sur tous ces points, voir K. Ardault, C.-M. Arion, D. Gnamou-Petauton, M. Yetongnon, « L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor oriental : la pratique à la recherche d'une théorie », *op. cit.*, pp. 370-371.

¹⁹⁷⁸ La Porte-parole de la MINUK, Susan Manuel, a noté que « *it is not up to us to recognize the Agreement or not. We administer the territory as it was defined by [...] 1244* » (*Press Briefing Notes*, 21 février 2002).

¹⁹⁷⁹ B. Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organization*, *op. cit.*, p. 300.

¹⁹⁸⁰ Doc. N.U. S/PRST/2001/7, 12 mars 2001.

¹⁹⁸¹ *UNMIK Press Release*, « SRSNG Steiner Meets FyRoM President Trajkovski » (UNMIK/PR/707, 18 mars 2002)

prendre des décisions que dans les domaines énoncés dans la Section 5 du Cadre constitutionnel, or les questions relatives à l'intégrité territoriale n'en font pas partie¹⁹⁸².

Cette décision de la MINUK de soutenir la validité de cet accord de démarcation de frontière était fondée sur la croyance erronée, nous semble-t-il, selon laquelle la Serbie-et-Monténégro avait le pouvoir de disposer d'une partie du territoire kosovar. En effet, comme le soutient le professeur Bernard Knoll, il est plus que douteux que la Serbie ait été en possession d'un tel pouvoir¹⁹⁸³. Par conséquent, en cédant des terres à la Macédoine pendant la période d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, la Serbie n'a pas reconnu la juridiction de l'ONU sur ce territoire. La Serbie avait ainsi violé ses obligations en vertu de l'article 25 de la Charte des Nations unies¹⁹⁸⁴ dès l'instant où la responsabilité de l'ONU à l'égard du Kosovo exclut toute forme contractuelle qui ne reconnaît pas la compétence de la MINUK, en particulier le Cadre constitutionnel de 2001 qui conserve la compétence du Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) d'exercer les « powers and responsibilities of an international nature in the legal field »¹⁹⁸⁵.

2) La licéité des traités économiques commerciaux conclus lors d'opérations de reconstruction économique

L'analyse des traités commerciaux conclus au Timor oriental (a) sera suivie de celle des traités conclus au Kosovo (b).

¹⁹⁸² K. Ardault, C.-M. Arion, D. Gnamou-Petauton, M. Yetongnon, « L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor oriental : la pratique à la recherche d'une théorie », *op. cit.*, p. 371.

¹⁹⁸³ *Ibid.*, pp. 300-301.

¹⁹⁸⁴ Charte des Nations unies, art. 25 : « [I]es Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

¹⁹⁸⁵ UNMIK/REG/2001/9, du 15 mai 2001, sec. 8, para. 1 (i).

a. **Licéité des traités commerciaux conclus au Timor oriental sous administration internationale : le cas des accords commerciaux dans la mer de Timor (Timor Gap)**

La capacité conventionnelle de l'ATNUTO s'est exercée en priorité dans les rapports avec l'Indonésie, avec laquelle elle a conclu plusieurs accords¹⁹⁸⁶. Dans cette étude, nous nous intéresserons particulièrement aux accords commerciaux conclus dans la passe de Timor.

I. - Mémoire d'accord et projet d'« Accord sur la mer de Timor » entre l'ATNUTO, au nom du Timor oriental, et l'Australie. La juridiction indonésienne au Timor oriental a pris fin le 25 octobre 1999, date à laquelle le Conseil de sécurité a mis en place l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO)¹⁹⁸⁷. Dès cet instant, l'ATNUTO s'est consacrée à guider le Timor oriental pendant la période de transition vers l'indépendance totale. En particulier, il a été important d'assurer la sécurité juridique des investissements pétroliers sur la passe de Timor (Timor Gap) entre le Timor oriental et l'Australie¹⁹⁸⁸. Le Traité du *Timor Gap*

¹⁹⁸⁶ Rapport du Secrétaire général sur l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (pour la période du 27 janvier au 26 juillet 2000), en date du 26 juillet 2000 (Doc. S/2000/738), para. 8: « La normalisation des relations entre l'Indonésie et le Timor oriental a progressé de manière satisfaisante. Le Président Wahid s'est rendu à Dili le 29 février et y a été chaleureusement reçu. À cette occasion, des accords ont été conclus concernant la promotion du commerce et les communications, la création de bureaux de représentation et la possibilité pour les Est-Timorais de continuer à avoir accès aux établissements scolaires indonésiens. Un accord a également été conclu concernant la mise en place d'un régime frontalier afin de faciliter la circulation des personnes et des biens entre l'enclave d'Oecussi et le reste du Timor oriental, ainsi que les échanges transfrontières ».

¹⁹⁸⁷ S/RES/1272, du 25 octobre 1999.

¹⁹⁸⁸ La passe de Timor, une région riche en ressources pétrolières et gazières, renvoie à la frontière indéfinie qui sépare les accords sur les fonds marins négociés en 1971 et 1972 par l'Australie et l'Indonésie: Accord entre le Gouvernement du Commonwealth d'Australie et le Gouvernement de la République d'Indonésie établissant certaines frontières entre les fonds marins, du 18 mai 1971, (entré en vigueur le 8 novembre 1973); Accord entre le Gouvernement du Commonwealth d'Australie et le

a été un moyen, créatif et efficace, de permettre à l'Indonésie et à l'Australie de conserver leur position juridique sur la souveraineté sur les fonds marins tout en établissant un régime en vertu duquel la production pétrolière pourrait se réaliser avec des recettes partagées entre les États¹⁹⁸⁹. Réussi du point de vue technique, le Traité sur la passe de Timor était toutefois entaché d'illégalité en droit international, aux yeux des Est Timorais, et a été rejeté par ces derniers. Pour des raisons à la fois politiques et juridiques¹⁹⁹⁰, ce traité ne pouvait être maintenu par l'ATNUTO pendant la période de transition.

Pour que les arrangements pratiques adoptés en vertu du Traité du *Timor Gap* puissent être maintenus, l'ATNUTO a, le 10 février 2000, conclu au nom du Timor oriental un mémorandum d'accord¹⁹⁹¹ avec l'Australie afin que l'exploitation commerciale de la passe de Timor se poursuive sans heurts. Au terme de cet accord, l'ATNUTO, agissant au nom du Timor oriental, a confirmé les termes du Traité conclu

Gouvernement de la République d'Indonésie établissant certaines frontières entre les fonds marins dans la zone des mers du Timor et d'Arafura, complémentaire à l'Accord du 18 mai 1971 et du 9 octobre 1972 (entré en vigueur le 8 novembre 1973) ("Accords de 1972"). La zone entre le Timor oriental et l'Australie n'a pas été résolue avant la négociation du Traité entre l'Australie et la République d'Indonésie sur la Zone de coopération, dans une zone située entre la province indonésienne du Timor oriental et l'Australie septentrionale, le 11 décembre 1989 (entré en vigueur le 9 février 1991) (« Traité sur la passe de Timor »). En vertu de ce traité, l'exploitation du Timor oriental était gérée conjointement par l'Australie et l'Indonésie jusqu'au recouvrement total du Timor oriental de ses droits liés au droit à l'autodétermination. Pour le volet judiciaire de cette affaire, lire J.-M. Thouvenin, « L'arrêt de la CIJ du 30 juin 1995 rendu dans l'affaire du Timor oriental (Portugal c. Australie) », *Annuaire français de droit international*, vol. 41, 1995, pp. 328-353.

¹⁹⁸⁹ G. Triggs, « Proposed Timor Sea Arrangements between Australia and the East Timor Transitional Administration », *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 40, 2002, p. 41.

¹⁹⁹⁰ Mari Alkatiri, porte-parole du Conseil national de la Résistance timoraise, a déclaré: « we are not going to be a successor to an illegal treaty », K. Polglaze, « Timor Gap Treaty in Doubt », *The Canberra Times*, 30 novembre 1999, p. 2. Ce point sera approfondi dans la section relative à la succession aux traités.

¹⁹⁹¹ Échange de lettres constituant un accord entre le Gouvernement australien et l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO) concernant la poursuite de l'application du Traité entre l'Australie et la République d'Indonésie sur la zone de coopération dans une zone située entre la province indonésienne du Timor oriental et l'Australie septentrionale du 11 décembre 1989, du 10 février 2000 (avec effet au 25 octobre 1999).

entre l'Australie et l'Indonésie concernant le Timor Gap¹⁹⁹². Il a notamment été convenu qu'au cours de cette période transitoire, l'ATNUTO assumerait tous les droits et obligations découlant du Traité sur la passe de Timor, précédemment exercés et assumés par l'Indonésie, et ce jusqu'à l'indépendance du Timor oriental. En effet, ce mémorandum d'accord était conclu sans préjudice de la position qu'aurait pu adopter le futur gouvernement d'un Timor oriental indépendant¹⁹⁹³. Ce dernier était en effet en droit de mettre fin au mémorandum d'accord ; ce qui aurait par conséquent annulé les dispositions du Traité sur la passe de Timor. Par conséquent, en prévision de l'indépendance du Timor oriental, deux ans après l'échange de lettres, l'ATNUTO a, en consultation avec les dirigeants Est Timorais et au nom du Timor oriental, négocié avec l'Australie un projet d'« Accord sur la mer de Timor » portant sur la recherche et l'exploitation de gisements de pétrole et de gaz naturel sur le plateau continental du Timor oriental, appelé à remplacer le Traité sur la passe de Timor à l'indépendance¹⁹⁹⁴.

II. - L'ATNUTO, entre neutralité et protection des intérêts du peuple Est Timorais. La tension entre le rôle de l'ATNUTO en tant que mission des Nations unies et le rôle de l'ATNUTO en tant qu'administrateur d'un territoire a causé des difficultés particulières dans la conduite des relations extérieures, y compris la négociation des droits et obligations du Timor oriental en vertu du droit international. Nombre de ces difficultés sont nées de l'attente d'une neutralité rigide des Nations unies dans les affaires impliquant les États membres. Or, l'ATNUTO a également été mandatée pour défendre les intérêts du futur État indépendant du Timor oriental contre les intérêts d'États rivaux, notamment, et surtout, les intérêts de l'Indonésie et de l'Australie voisines. Il va sans dire que l'adoption par l'ATNUTO d'une position dogmatiquement

¹⁹⁹² Doc. N.U. S/2000/738, du 26 juillet 2000, para. 23.

¹⁹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁹⁴ Ce projet d'accord deviendra tel quel le Traité sur la mer du Timor, signé le 20 mai 2002 entre l'Australie et le Timor-Leste, Etat indépendant ayant succédé à l'entité territoriale non étatique du Timor oriental. Doc. N.U. S/2002/1223, para. 9.

neutre n'était pas acceptable sur le plan interne et menaçait, de temps à autre, les bonnes relations de travail avec les dirigeants politiques du Timor oriental¹⁹⁹⁵.

Les négociations menées par l'ATNUTO avec l'Australie au sujet des recettes provenant de riches gisements pétroliers sous-marins dans la passe de Timor ont précisément soulevé ce problème. En effet, lorsque le Timor oriental s'est rapproché de son indépendance totale, des tensions ont émergé dans les relations entre l'Administration transitoire du Timor oriental (ETTA) et les opérateurs pétroliers. L'une des principales sources de préoccupation était l'absence d'accord sur de nouvelles dispositions fiscales ; une inquiétude exacerbée lorsque des représentants du Timor oriental ont manqué à l'engagement pris par le Conseil de la Résistance Est timoraise de l'époque, le 20 octobre 2000, d'imposer aux contractants existants des conditions fiscales « pas plus onéreuses » que celles qui s'appliquaient dans le cadre des contrats de partage de production dans la Zone de coopération¹⁹⁹⁶. Dans ce contexte très instable, l'Australie et le Timor oriental ont décidé de mettre en place un mécanisme de transition. Il est, en effet, devenu nécessaire de faire des préparatifs juridiques pour la gestion post-indépendance des ressources de la mer du Timor. L'ATNUTO a ainsi, au nom du Timor oriental, négocié avec l'Australie un projet d'« Accord sur la mer de Timor » qui devait remplacer le Traité sur la passe de Timor à l'indépendance¹⁹⁹⁷.

Au début de l'an 2000, on avait douté, au sein de l'appareil des Nations unies, que l'ATNUTO ait le mandat d'engager des négociations avec l'Australie sur ces questions, même si le résultat de ces négociations était simplement provisoire et sujet à approbation ultérieure du gouvernement d'un Timor oriental souverain et indépendant. Dans un premier temps, le Siège de l'ONU a préconisé une approche

¹⁹⁹⁵ J. Morrow et R. White, « The United Nations in Transitional East Timor: International Standards and the Reality of Governance », *op. cit.*, p. 26.

¹⁹⁹⁶ Étant donné que l'engagement a été pris pour inciter les entrepreneurs de l'époque à mettre en œuvre le projet de recyclage du gaz de Bayu-Undan, son retrait a entraîné le report du projet de gazoduc. Sur tous ces points, G. Triggs, « Proposed Timor Sea Arrangements between Australia and the East Timor Transitional Administration », *op. cit.*, p. 41.

¹⁹⁹⁷ S/2002/161, du 12 février 2002, para. 20.

prudente en ce qui concerne la conduite des relations étrangères, réticent à tester les limites des pouvoirs de l'ATNUTO en vertu du droit international ou de l'autorité de l'ATNUTO pour représenter le peuple du Timor oriental sur des questions touchant strictement aux droits souverains. Après de longs débats, toutefois, l'ATNUTO a été autorisée à négocier un nouveau Traité sur la mer de Timor, en remplacement du Traité du *Timor Gap*¹⁹⁹⁸.

Une fois les négociations entamées, celles-ci ont posé des dilemmes particuliers aux fonctionnaires de l'ONU qui étaient chargés non seulement de représenter l'ONU, mais aussi de protéger et de promouvoir les intérêts du Timor oriental¹⁹⁹⁹. En effet, l'Australie a adopté une position relativement agressive, en insistant à un moment donné sur le fait qu'un Timor oriental indépendant devrait, comme l'ATNUTO, accepter les termes relativement défavorables du précédent Traité sur la passe de Timor entre l'Australie et l'Indonésie. Lorsque les négociateurs internationaux et Est Timorais ont adopté une position toute aussi agressive — rejetant les termes du traité sur la passe de Timor et insistant sur des conditions de revenus qui reflétaient la force des revendications du Timor oriental, en droit international, sur les droits souverains dans la mer de Timor — les représentants du gouvernement australien ont déposé des plaintes informelles et formelles auprès du siège de l'ONU et du gouvernement américain. En effet, selon le compte rendu de l'ambassadeur Galbraight, Chef des affaires politiques de l'ATNUTO entre 1999 et 2001, « *[the] formation of an East Timorese government made it possible for UNTAET to do something the United Nations has never done before: negotiate a bilateral treaty on behalf of a country. At issue were the vast oil and gas resources beneath the Timor Sea between East Timor and Australia [... that] had been administered jointly by Indonesia and Australia,*

¹⁹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹⁹ Ce dilemme est bien résumé par Ralph Wilde lorsqu'il soutient que « *[the] problem is that, in performing their functions, [UN] officials cannot possibly combine these two contradictory roles. They cannot treat all states equally and advocate on behalf of one state in particular. It follows that, in any given act they perform, officials have to deny their dual personality and choose one role or the other* » (R. Wilde, « *The Complex Role of the Legal Adviser when International Organizations Administer Territory* », *American Society of International Law Proceedings of the 95th Annual Meeting*, 2001, p. 257.

with the two countries splitting the revenues. Australia wanted UNTAET, and then an independent East Timor, to simply step into the shoes of Indonesia. However, both Sergio Vieira de Mello and the East Timorese believed that East Timor had a strong claim to all the oil and gas. The East Timorese asked UNTAET to negotiate a new treaty that would take effect on East Timor's independence. These negotiations proved highly contentious. Australia argued that the United Nations' involvement on behalf of East Timor violated UN neutrality among member states; it complained about the negotiating tactics of the lead negotiator »²⁰⁰⁰.

Le gouvernement australien s'attendait clairement à ce que l'ONU ne soit pas « partisane » face à l'un de ses États membres : l'Australie. Cette dernière n'avait apparemment pas pleinement compris que l'ATNUTO avait assumé deux fonctions, dont l'une impliquait l'administration du territoire dont elle protégeait l'intégrité territoriale en tant que gardienne. Dans le cadre de cette fonction, l'ATNUTO a été mandatée pour promouvoir et défendre les intérêts d'un futur État indépendant face à des intérêts concurrents, notamment, et surtout, les intérêts de l'Indonésie et de l'Australie²⁰⁰¹.

III. - Les termes du projet d'Accord sur la mer de Timor négocié par l'ATNUTO sont plus avantageux pour le peuple timorais que ne l'étaient ceux du Traité sur la passe de Timor. Dans le cas des négociations sur le projet d'Accord sur la mer de Timor, le choix fait par les responsables de l'équipe de négociation des Nations unies était clairement en faveur des intérêts du peuple Est Timorais. Par ailleurs, il semble hautement improbable qu'un Timor oriental souverain aurait pu négocier un traité plus favorable que l'ATNUTO²⁰⁰².

²⁰⁰⁰ P. Galbraight, « The United Nations and Administration of Territory: The United Nations Transitional Authority in East Timor (UNTAET) », *American Society of International Law*, vol. 97, 2003, p. 211.

²⁰⁰¹ B. Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organization*, *op. cit.*, p. 215.

²⁰⁰² J. Morrow et R. White, « The United Nations in Transitional East Timor: International Standards and the Reality of Governance », *op. cit.*, p. 27.

En effet, l'accord négocié par l'ATNUTO, en consultation avec les représentants du peuple Est Timorais présents dans l'Administration transitoire du Timor oriental, différait sensiblement de celui prévu par le Traité sur la passe de Timor, dont les termes ont été maintenus pendant la période transitoire par l'échange de lettres. Le plus frappant est la proposition selon laquelle le pétrole produit dans la zone conjointe de mise en valeur du pétrole devrait être réparti de la manière suivante : 90 % pour le Timor oriental et 10 % seulement pour l'Australie²⁰⁰³.

b. La licéité des traités commerciaux conclus au Kosovo sous administration internationale

Au Kosovo, sous administration internationale, le droit de conclure des accords internationaux était reparti entre autorités locales et autorités internationales. En effet, les mémorandums d'accord et autres instruments non contraignants, relevant des compétences « transférées » aux institutions locales, étaient régulièrement signés par des fonctionnaires locaux uniquement, généralement avec les références nécessaires à la résolution 1244 (1999)²⁰⁰⁴. En revanche, la MINUK était chargée de signer les accords internationaux avec des organisations internationales²⁰⁰⁵ et des acteurs étatiques qui relevaient du domaine de ses « compétences réservées », même si, dans le cadre du processus de transfert des responsabilités, dès 2004, les représentants des Institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo (PISG) ont commencé

²⁰⁰³ Un tel déséquilibre dans la répartition du produit du développement conjoint soulève la question de savoir s'il est possible de maintenir l'aspect "souveraineté neutre" de l'accord, la neutralité étant une condition préalable typique de toute exploitation conjointe des ressources non renouvelables faisant l'objet de revendications de souveraineté contestées. Voir, G. Triggs, « Proposed Timor Sea Arrangements between Australia and the East Timor Transitional Administration », *op. cit.*, p. 43.

²⁰⁰⁴ Voir, *le Protocole d'accord entre le Premier Ministre du Kosovo et le Maire de Vérone* (24 février 2004).

²⁰⁰⁵ À titre d'exemple, *Accord sur la conservation du patrimoine kosovar*, entre la MINUK et l'UNESCO (Paris, 29 janvier 2007). Les accords avec les institutions financières seront analysés au paragraphe suivant.

à participer, aux côtés de la MINUK, aux réunions, aux négociations et à la conclusion d'accords avec certains pays²⁰⁰⁶.

Sur le plan bilatéral, la MINUK a conclu, au nom du Kosovo, un certain nombre d'accords économiques avec les pays voisins. Il en est ainsi des accords sur la promotion et la protection réciproques des investissements avec l'Albanie²⁰⁰⁷ ou la Turquie²⁰⁰⁸; ainsi que des accords de libre-échange entre la MINUK et la Macédoine²⁰⁰⁹, la Croatie²⁰¹⁰, la Bosnie-Herzégovine²⁰¹¹ ou l'Albanie; ce dernier accord visant à relier le territoire kosovar au réseau d'accords de libre-échange en Europe du Sud-Est en prévoyant la libéralisation immédiate de 50 % des échanges commerciaux entre le Kosovo et l'Albanie²⁰¹². Les mesures de suivi comprenaient notamment les accords de la MINUK et de l'Albanie visant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur les revenus ou le capital, et à prévenir l'évasion fiscale²⁰¹³.

Sur le plan multilatéral, l'engagement de longue date de la MINUK dans le domaine de la libéralisation du commerce, notamment au niveau régional, mérite d'être soulignée. En effet, en 2003, la MINUK a présenté une déclaration d'intention au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est dans laquelle elle s'est engagée à respecter les obligations énoncées dans le mémorandum d'Accord sur la libéralisation

²⁰⁰⁶ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, en date du 30 juillet 2004 (Doc. S/2004/613), para. 50.

²⁰⁰⁷ *Accord sur la promotion et la protection réciproques des investissements*, entre la MINUK et l'Albanie, du 19 février 2004.

²⁰⁰⁸ *Accord sur la promotion et la protection réciproques des investissements*, entre la MINUK et la Turquie, en date du 7 avril 2006.

²⁰⁰⁹ *Accord de libre-échange*, entre la MINUK et l'ex-République yougoslave de Macédoine, de 2004; Doc. N.U. S/2005/88, 14 février 2005, para. 73.

²⁰¹⁰ *Accord de libre-échange*, entre la MINUK et la Croatie, en date du 28 septembre 2006; Doc. N.U. S/2006/906, du 20 novembre 2006, para. 20.

²⁰¹¹ *Accord de libre-échange*, entre la MINUK et la Bosnie-Herzégovine, en date du 19 octobre 2006; *ibidem*.

²⁰¹² *Accord de libre-échange entre la MINUK et l'Albanie* (MINUK/FTA/2003/1, 4 juillet 2003).

²⁰¹³ *Accord sur les doubles impositions en matière d'impôts sur les revenus ou le capital, et la prévention de l'évasion fiscale*, entre la MINUK et l'Albanie du 28 septembre 2004.

et la facilitation du commerce²⁰¹⁴, en vertu duquel elle a conclu un certain nombre d'accords de libre-échange et d'autres instruments, sous les auspices du groupe de travail du Pacte de stabilité, et a finalement signé l'Accord de libre-échange centre-européen (ALECE)²⁰¹⁵. En effet, avec le soutien de l'UE, en avril 2006, les pays membres de l'ALECE, à cette époque, et les pays des Balkans occidentaux ont convenu de réorganiser cet accord. Ses règles initiales sur l'adhésion exigeaient en fait que les pays membres soient en même temps membres de l'OMC et qu'ils aient un Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'UE. À cette occasion, la règle de l'adhésion a par conséquent été révisée en faveur des pays qui ne remplissaient pas les conditions initiales tels que la Serbie, le Monténégro, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Moldavie ou encore le Kosovo sous administration de la MINUK, offrant ainsi aux exportateurs kosovars un accès immédiat en franchise de droits à un grand marché régional²⁰¹⁶.

Un autre fait important est les efforts déployés par la MINUK pour s'engager dans le libre-échange énergétique ; efforts qui ont été couronnés par la signature du traité instituant la Communauté de l'énergie²⁰¹⁷ qui crée un cadre réglementaire unique

²⁰¹⁴ Bruxelles, le 27 juin 2001.

²⁰¹⁵ Les principaux objectifs de cet accord étaient, entre autres, d'accroître le commerce des biens et des services et de favoriser l'investissement au moyen de règles équitables, stables et prévisibles, d'éliminer les obstacles au commerce entre les parties, d'assurer une protection appropriée des droits de propriété intellectuelle conformément aux normes internationales et d'harmoniser les dispositions relatives aux questions de politique commerciale modernes telles que les règles de concurrence et les aides d'État. Pour plus de détails, se rendre à l'adresse suivante : <http://www.cefta.int>.

²⁰¹⁶ *Accord d'amendement et d'adhésion à l'Accord de libre-échange centre-européen*, Bucarest, 19 décembre 2006, entré en vigueur le 1er mai 2007. Dès son entrée en vigueur, le "nouvel accord de libre-échange économique et social" a mis fin aux quatre accords bilatéraux conclus par la MINUK.

²⁰¹⁷ Le traité instituant la Communauté de l'énergie a été signé en octobre 2005 entre l'UE et neuf partenaires de la région (Bulgarie, Roumanie, Croatie, Bosnie-et-Herzégovine, Serbie, Monténégro, Albanie, Kosovo - MINUK et Macédoine). Ce traité, entré en vigueur en juillet 2006, crée le cadre juridique d'un marché de l'énergie intégré au niveau régional pour les réseaux d'électricité et de gaz naturel et pour l'intégration de ce marché dans le marché communautaire au sens large.

pour le commerce transfrontalier de l'énergie et qui permet aux institutions du Kosovo de participer aux mécanismes du marché commun de l'énergie²⁰¹⁸.

Ces traités signés par les représentants de la MINUK sont des exemples de représentation exclusive, par l'agent international, d'une entité territoriale non étatique dans les affaires internationales²⁰¹⁹. La MINUK a, en effet, suivi la pratique consistant à signer des accords internationaux avec les États et les organisations internationales pour le compte des institutions locales, dont les représentants paraphent le texte de l'accord. En droit international, l'obligation d'exécuter de tels traités, sauf stipulation contraire²⁰²⁰, incombe à l'acteur qui est constitutionnellement compétent pour le faire conformément à l'accord interne de partage du pouvoir²⁰²¹, c'est-à-dire tant que le législateur local n'avait pas acquis la compétence de négocier des accords divergents²⁰²². Cette pratique avait pour but d'encourager la poursuite de l'engagement en faveur des traités conclus entre un troisième acteur et l'agent international dès lors que ce dernier a transféré des compétences aux institutions constituées localement²⁰²³.

Le risque pour les autorités locales était de se retrouver liées par ces décisions, car certains types d'engagements internationaux pris par la MINUK étaient plus difficiles à remettre en cause par la suite, à l'image des accords de police sanitaire et

²⁰¹⁸ Le Kosovo est finalement devenu partie au traité instituant la Communauté de l'énergie entre l'UE et l'Europe du Sud-Est en octobre 2005, à la suite de la signature du protocole d'accord sur le marché régional de l'énergie en Europe du Sud-Est et son intégration dans le marché intérieur de l'énergie de la Communauté européenne (Athènes, 8 décembre 2003, Doc. n° 15548/03/bis).

²⁰¹⁹ B. Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organization*, op. cit., p. 222.

²⁰²⁰ Par exemple, l'*Accord de libre-échange* intérimaire entre la MINUK et le gouvernement macédonien stipule qu'il cessera d'être valide à la date d'expiration du mandat de la MINUK en vertu d'une décision du Conseil de sécurité des Nations unies (art. 40, para. 1).

²⁰²¹ C'est-à-dire, le Cadre constitutionnel.

²⁰²² La proposition de règlement du statut futur du Kosovo stipule clairement que « Kosovo shall continue to be bound [...] by all international agreements and other arrangements in the area of international cooperation that were concluded by UNMIK for and on behalf of Kosovo ». Sur ce point, lire B. Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organization*, op. cit., p. 221.

²⁰²³ *Ibidem*.

phytosanitaire entre la MINUK et l'Albanie de novembre 2003 qui préparait une insertion du Kosovo dans le champ d'application du volet commercial du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est, conformément à l'objectif de l'accord de libre-échange du 7 juillet 2003²⁰²⁴. De telles pratiques sont difficilement conciliables avec les principes de souveraineté et d'autodétermination des peuples.

B. Conclusion de traités commerciaux en Irak sous occupation militaire

Conformément à l'article 6 de la Convention de Vienne sur le droit des traités²⁰²⁵, l'État est le sujet qui, par excellence, possède la capacité de conclure des traités : aucun domaine de réglementation lui est, *a priori*, fermé²⁰²⁶.

Cependant, la question du *jus tractatus* se pose avec une acuité particulière dans le cadre d'Etat sous occupation militaire, surtout si ce régime juridique est modifié par des résolutions du Conseil de sécurité adoptées sur la base du chapitre VII, comme ce fut le cas en Irak entre 2003 et 2004.

I. - Jus tractatus de la puissance occupante en vertu du droit contemporain de l'occupation militaire. La Direction du droit international public helvétique, dans une note du 15 décembre 2003 sur la capacité qu'à l'Autorité provisoire de la coalition en Irak (APC) à conclure des traités, a affirmé de manière générale qu'« [en] droit international, le principe est qu'un État occupant dispose du pouvoir légal dans le pays qu'il occupe (article 43 de la Convention de La Haye de 1907). Cela signifie en particulier que la puissance occupante peut promulguer des lois ou conclure des

²⁰²⁴ Dans le même sens, P. Daillier, « Opérations multinationales », *op. cit.*, p. 404.

²⁰²⁵ Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, art. 6 : « Tout Etat a la capacité de conclure des traités ».

²⁰²⁶ P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public, op. cit.*, p. 209.

accords internationaux au nom de l'État occupé »²⁰²⁷. Cette assertion est contestée en doctrine, notamment par le professeur Robert Kolb²⁰²⁸. En effet, selon ce dernier, L'article 43 du Règlement de 1907²⁰²⁹ ne donne pas un pouvoir général de conclure des traités à l'occupant, mais seulement un pouvoir de conclusion relatif à certains objets²⁰³⁰.

Ensuite, il ne précise nulle part que de tels accords seront conclus au nom de l'État occupé. En fait, il faut distinguer les accords que l'occupant conclut en son nom et qui sont relatifs à l'administration du territoire occupé, des accords que l'occupant entendrait conclure relativement à ces territoires, au nom de l'État occupé. Il n'est pas douteux que le droit international concède à l'État occupé le droit de conclure, en son nom, des accords internationaux relatifs à l'administration du territoire occupé, si cela s'avère nécessaire. En tant qu'État souverain, il jouit de son pouvoir de conclure des traités qu'aucune règle du droit international ne lui a enlevé. Il s'agira d'accords fonctionnels, c'est-à-dire limités quant à leur objet aux pouvoirs que concède le droit de l'occupation, et transitoires car ils sont appelés à disparaître selon les modalités prévues par leurs termes exprès ou implicites, mais probablement au plus tard lorsque l'occupation elle-même se terminera²⁰³¹.

²⁰²⁷ Direction du droit international public helvétique, note, en date du 15 décembre 2004, sur « La capacité de l'Autorité provisoire de la coalition en Irak de conclure des traités », *Revue suisse de droit international et de droit européen*, vol. 14, 2004, pp. 663-664.

²⁰²⁸ R. Kolb, « Deux questions ponctuelles relatives au droit de l'occupation de guerre », *op. cit.*, pp. 347-352.

²⁰²⁹ Règlement de 1907, *préc.*, art. 43 : « L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays ». Cet article exige de l'occupant de respecter, sauf empêchement absolu, les lois, les institutions et les coutumes en vigueur dans le pays occupé ; il lui octroie aussi un pouvoir législatif et exécutif pour assurer et rétablir, autant qu'il sera possible, l'ordre et la vie publics. Voir, M. Sassoli : « Legislation and maintenance of public order and civil life by occupying powers », *European Journal of International Law*, 2005, pp. 661-670.

²⁰³⁰ R. Kolb, « Deux questions ponctuelles relatives au droit de l'occupation de guerre », *op. cit.*, p. 348.

²⁰³¹ *Ibid.*, p. 349.

Une tout autre question est celle de savoir dans quelle mesure un occupant peut conclure un accord au nom de l'État occupé. Toujours selon le professeur Robert Kolb, les règles et principes du droit de l'occupation moderne semblent condamner l'idée que l'occupant puisse conclure des accords au nom de l'occupé. En effet, ce droit est basé sur l'idée que l'occupation est un pouvoir limité et fonctionnel, issu d'un contrôle territorial de fait qui ne saurait déplacer la souveraineté de l'État occupé²⁰³². Le principe de l'autodétermination des peuples renforce l'idée que tous les choix politiques de long terme ayant des incidences sur le territoire occupé doivent être laissés à la libre décision du peuple local. Ce choix ne pourra être opéré en toute liberté qu'après la fin de l'occupation. Si l'occupation impose donc théoriquement la superposition de deux compétences étatiques sur le même territoire, ces deux couches normatives n'ont pas la même ampleur, ni la même nature. L'occupé continue à jouir de la souveraineté sur son territoire. Il possède donc le droit exclusif de déterminer le sort de ce dernier par des décisions impliquant des choix de structure.

L'occupant, quant à lui, ne possède qu'un pouvoir fonctionnel, conféré par le droit international. Il s'agit d'un pouvoir d'attribution qui ne s'étend qu'aux compétences spécifiquement reconnues, de manière expresse ou par implication nécessaire, et indispensables pour mener à bien l'administration du territoire occupé. De plus, le droit de l'occupation moderne est basé sur l'idée que l'occupation ne constitue qu'une parenthèse provisoire. Elle devrait durer le moins de temps possible. Et, puisque la présence de l'occupant est perçue comme étant limitée dans le temps, le droit de l'occupation n'entend lui octroyer aucun pouvoir de décision sur des questions de long terme²⁰³³. Pour toutes ces raisons, la puissance occupante ne dispose pas du pouvoir de conclure des traités au nom de l'occupé.

II. - Le pouvoir du Conseil de sécurité à autoriser les puissances occupantes à conclure des traités au nom de l'Etat occupé. Dans sa même note du 15 décembre 2004, la Direction du droit international public helvétique a également affirmé que

²⁰³² E. Benvenisti, *The international law of occupation*, op. cit., pp. 5-10.

²⁰³³ R. Kolb, « Deux questions ponctuelles relatives au droit de l'occupation de guerre », op. cit., p. 350.

« [dans] le cas de l'Irak, la situation est encore plus claire puisque le Conseil de sécurité de l'ONU a confirmé que l'Autorité provisoire de la coalition disposerait du pouvoir légal en Irak jusqu'à ce que celui-ci soit remis à un gouvernement irakien »²⁰³⁴. Cette assertion n'est pas erronée en soi. En effet, dans la mesure où l'APC peut être vue comme une institution mandatée par le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, avec tout ce que cela implique au niveau de la hiérarchie des normes en droit international, cette institution peut donc, en vertu de l'autorité du Conseil de sécurité, légalement dévier des règles et principes du droit de l'occupation militaire²⁰³⁵.

Cependant, même en prenant en compte ce paramètre, il reste tout de même douteux que le Conseil de sécurité possède un tel pouvoir dans le cas d'une occupation de guerre. D'abord, ce pouvoir n'est pas nécessaire pour permettre une administration correcte du territoire occupé. En effet, le pouvoir de conclusion de traités au nom du territoire occupé et le pouvoir du Conseil d'édicter des résolutions contraignantes suffisent à cet égard. Dès lors, octroyer plus de pouvoirs serait contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité. Ensuite et surtout, le pouvoir d'un État de conclure un traité est un acte de souveraineté auquel nul ne peut ordinairement se substituer sans son accord²⁰³⁶.

²⁰³⁴ Direction du droit international public helvétique, note, en date du 15 décembre 2004, sur « La capacité de l'Autorité provisoire de la coalition en Irak de conclure des traités », *op. cit.*, p. 664.

²⁰³⁵ T. D. Grant, « Iraq: How to reconcile conflicting Obligations of Occupations and Reform », *op. cit.*, p. 138.

²⁰³⁶ R. Kolb, « Deux questions ponctuelles relatives au droit de l'occupation de guerre », *op. cit.*, p. 353. L'auteur admet tout de même que des cas particuliers pourraient toutefois exiger un assouplissement de ces limites, que ce soit en période d'occupation de guerre ou en dehors de celle-ci. Par exemple « [dans] les cas où le droit de l'occupation belligérante ne s'applique pas formellement - étant donné par exemple que l'État occupé a consenti à une administration internationale et qu'il s'agit de reconstruire l'État occupé (nation building) -, une solution différente peut s'imposer. Le *jus post bellum* de reconstruction éclaire d'une lumière nouvelle les critères de nécessité et de proportionnalité. De plus, ces administrations opèrent souvent comme substituts du gouvernement souverain, si bien que la conclusion d'un traité au nom du « territoire » devient imaginable. L'habilitation de représenter l'État occupé ne vient pas ici du droit international général - où elle n'existe pas - mais d'une résolution du Conseil de sécurité. Cette habilitation peut s'imposer comme une nécessité, notamment dans le cadre d'États en déliquescence ou de situations de quasi-*debellatio*, quand le gouvernement local n'existe plus et doit être patiemment reformé » (*ibidem*).

En outre, il est difficile de dire si la résolution 1483 (2003) reconnaît à l'APC le pouvoir de conclure des traités, dès l'instant où elle ne lui attribue pas « la légitimité juridique et le droit souverain de représenter internationalement l'Irak »²⁰³⁷. Il en est d'ailleurs de même pour les autorités locales irakiennes. En effet, même si la résolution 1500 (2003), adoptée en dehors du chapitre VII, considère le Conseil de gouvernement comme « une étape importante vers la formation d'un gouvernement représentatif internationalement », ce n'est qu'une « étape » et non « le gouvernement » apte à représenter l'Irak sur la scène internationale²⁰³⁸.

Le problème est d'ailleurs resté entier, même à « l'annonce » de la fin de l'occupation anglo-américaine. En effet, dans sa résolution 1546 (2004), après avoir constaté « avec satisfaction qu'une nouvelle phase de la transition de l'Irak vers un gouvernement élu démocratiquement a débuté, et attendant avec impatience la fin de l'occupation et qu'un gouvernement intérimaire entièrement souverain et indépendant assume la pleine responsabilité et la pleine autorité dans le pays d'ici au 30 juin 2004 », le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, « approuve la formation d'un gouvernement intérimaire souverain de l'Iraq [...] qui assumera pleinement d'ici le 30 juin 2004 la responsabilité et l'autorité de gouverner l'Iraq, tout en s'abstenant de prendre des décisions affectant le destin de l'Iraq au-delà de la période intérimaire, jusqu'à l'entrée en fonction d'un gouvernement de transition [...] »²⁰³⁹. L'APC a interprété cette contrainte comme limitant le pouvoir du Gouvernement intérimaire à conclure des traités.²⁰⁴⁰

²⁰³⁷ J. Cardona Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », *op. cit.*, p. 247.

²⁰³⁸ En fait, comme le souligne si bien le professeur Jorge Cardona Llorens, « tant que l'Irak sera sous tutelle américano-britannique, il ne pourra pas être membre à part entière de la communauté internationale car les conséquences de l'absence de gouvernement légitime sur la représentation internationale de l'Etat ne peuvent être négligées » (*ibid.*, p. 249).

²⁰³⁹ S/RES/1384, du 8 juin 2004, préambule et dispositif, para. 1.

²⁰⁴⁰ A. Roberts, « The End of Occupation: 2004 », *op. cit.*, p. 42.

Paragraphe 2 : Conclusion d'accords d'aide financière avec des institutions financières internationales

La reconstruction économique post-conflit impose un lourd fardeau non seulement aux pays eux-mêmes, mais aussi à la communauté internationale qui facilite et finance la transition vers la paix. Sur le plan opérationnel, la reconstruction implique un large éventail d'acteurs internationaux, allant du système des Nations unies dans son ensemble aux institutions financières internationales (IFI), en passant par les organisations de développement, les donateurs bilatéraux et régionaux et souvent un grand nombre d'organisations non gouvernementales (ONG).

Les IFI, qui comprennent les institutions de *Bretton Woods* — le Fonds monétaire international (FMI ou Fonds) et la Banque mondiale — et les banques régionales de développement, jouent un rôle essentiel dans la mise en place du cadre économique et financier et des politiques de stabilisation et de réforme structurelle indispensables à une reconstruction efficace. Ces institutions s'impliquent dans la reconstruction économique post-conflit de différentes manières et à différents stades. Au-delà de l'assistance purement technique qu'elles apportent, elles peuvent également être amenées à conclure des accords financiers internationaux avec les États ou les territoires non étatiques sujets à reconstruction.

Pour intervenir à l'égard des États ou territoires ravagés par des conflits armés, les IFI ont dû développer des modalités d'aide financière différentes de celles qu'elles utilisent dans le contexte normal (A). Cela a soulevé un certain nombre de problèmes liés notamment à l'identité du cocontractant locale (B).

A. Les modalités d'aide financière utilisées par les institutions financières internationales dans le contexte post-conflituel

Les modalités d'aide financières utilisées dans le contexte post-conflictuel au sein de la Banque mondiale et des banques régionales de développement (1), diffèrent de celles auxquelles a recours le Fonds monétaire international (2).

1) **Les modalités d'aide financières utilisées dans le contexte post-conflictuel au sein des Banques internationales de développement**

Il faut distinguer les prêts des banques à leurs États membres (a) des subventions qu'elles peuvent également accorder aux non-membres (b).

a. **Les prêts d'urgence post-conflit des banques internationales de développement**

L'octroi de prêts aux fins de la reconstruction post-conflit remonte aux années qui ont suivi immédiatement la création de la BIRD. Les premiers prêts, en 1947, ont été accordés à la France, aux Pays-Bas, au Danemark et au Luxembourg pour les aider dans leur reconstruction d'après-guerre. On a fait remarquer qu'à la fin de l'année 1948, la BIRD avait prêté 497 millions de dollars américains à des fins de reconstruction, et qu'en 1952, plus de 35 % du total des prêts consentis par la BIRD étaient des prêts européens à la reconstruction²⁰⁴¹.

De nos jours, cependant, la Banque mondiale et les banques régionales de développement n'octroient que des prêts d'urgence aux fins de la reconstruction post-conflit. Ceux-ci sont en effet octroyés aux conditions concessionnelles, c'est-à-dire avec une exigence de garanties souples auprès de l'emprunteur, de taux d'intérêt faible,

²⁰⁴¹ M. Ragazzi, « The role of the World Bank in Conflict-afflicted Areas », *op. cit.*, p. 242.

voire nul, et d'une exonération temporaire de remboursement²⁰⁴². Dans le cas de la Banque mondiale, ces derniers sont fournis via son guichet concessionnel : l'AID.

Contrairement au FMI, au sein des banques internationales de développement, il n'y a pas de corrélation entre la participation d'un pays et le montant des crédits qu'il peut avoir des banques. Le portefeuille de prêts des banques de développement comprend des ensembles complets couvrant tous les secteurs économiques. Dans la préparation de leurs instruments financiers d'urgence, les banques de développement tiennent compte du fait de les intégrer à terme dans leurs modes d'intervention normale dans les pays concernés. Les deux principales formes de prêts de la banque sont régulièrement utilisées dans le contexte post-conflit : le prêt d'ajustement structurel, à court terme, qui porte sur les réformes politiques et économiques ; et le prêt d'investissement, à long terme, qui porte sur les infrastructures physiques et sociales. Une fois que la situation sur le terrain est jugée stable et sécurisée, les banques de développement peuvent, à nouveau, recourir à leurs instruments financiers d'intervention normale, toutefois, elles doivent tenir compte du contexte post-conflit dans l'élaboration de tels instruments²⁰⁴³.

Les prêts d'urgence post-conflit pour la reconstruction post-conflit au sein de la Banque sont permis par sa Politique opérationnelle 8.00, anciennement 8.50. Celle-ci déclare « qu'un pays peut demander l'assistance de la Banque quand une urgence s'abat sur lui et que cette urgence bouleverse sérieusement son économie et demande une réaction rapide du gouvernement et de la Banque ». Ces prêts sont décaissables rapidement, sans conditionnalité, et peuvent être utilisés pour la balance des paiements, des importations critiques ou la restauration de biens tels que la production et l'infrastructure. L'OP. 8.50 définissait l'urgence comme « un événement

²⁰⁴² A. Kreimer et al.: *The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction*, World Bank Operations evaluation Department, 1998, pp. 9-15.

²⁰⁴³ A. Harmer, « Bridging the gap? The international financial institutions and their engagement in situations of protracted crisis », in A. Harmer et J Macrae (éds): *HPG Report No. 18*, London: Overseas Development Institute, 2004, *op. cit.*, pp. 32-35.

extraordinaire de durée limitée, comme une guerre, des troubles civils, ou un désastre naturel », tandis que l'OP. 8. 00, qui l'a remplacé, s'étend au contexte post-conflit²⁰⁴⁴.

Cela dit, ces mécanismes sont moins importants et problématiques que les subventions que les banques internationales de développement peuvent être amenées à octroyer à des États non membres ou à des entités infra-étatiques.

b. Subventions et fonds d'affectation spéciale dédiés à la reconstruction post-conflit.

L'un des principes majeurs sur lesquels repose la participation de la Banque mondiale, ainsi que celle des banques régionales de développement, dans les zones touchées par des conflits, est celui selon lequel les ressources et les facilités des banques internationales de développement ne peuvent être utilisées que pour le bénéfice de leurs États membres²⁰⁴⁵. Toutefois, cette exigence n'a pas empêché la fourniture d'une aide financière aux non-membres lorsque les administrateurs, qui ont le pouvoir d'interpréter les statuts, ont déterminé que cette aide serait bénéfique pour les membres de la Banque mondiale²⁰⁴⁶. Une telle assistance aux non-membres a été possible grâce à des subventions, c'est-à-dire des financements à fonds perdus, sans contrepartie financière, provenant des fonds d'affectation spéciale post-conflit de la Banque mondiale ou des fonds d'affectation spéciale spécifiques à chaque État ou territoire sujet à reconstruction²⁰⁴⁷.

²⁰⁴⁴ Pour plus de détails, aller à l'adresse suivante, section G : <http://www.ecobase21.net/Banque/PDFs/BanqueMondiale.pdf>.

²⁰⁴⁵ I. F.I. Shihata, H. Abushakra et H. J. Gruss, « Legal Aspects of the World Bank's Assistance to the West Bank and the Gaza Strip », *op. cit.*, pp. 31-38.

²⁰⁴⁶ *Ibidem*.

²⁰⁴⁷ G. Del Castillo, « Economic Reconstruction of War-Torn Countries: The Role of the International Financial Institutions », *op. cit.*, p. 1287.

Le pouvoir de la Banque mondiale d'accorder des subventions, que ce soit dans des situations conflictuelles ou autres, ou d'administrer des fonds d'affectation spéciale, ne repose sur aucune disposition de ses statuts²⁰⁴⁸. Il s'agit essentiellement d'une application de la doctrine des pouvoirs implicites résultant de l'interprétation des Statuts de la Banque mondiale²⁰⁴⁹. Mais ceux-ci sont bien établis dans la pratique de la Banque mondiale. Le premier de ses arrangements a été le Fonds « *Holst Peace* » pour la Cisjordanie et Gaza, créé en 1994, qui a ouvert de nouvelles perspectives non seulement en impliquant la Banque dans l'administration des fonds d'affectation spéciale, mais aussi en le faisant au sein d'une entité qui n'est pas membre de la Banque mondiale²⁰⁵⁰. S'en sont suivis les fonds destinés à la Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Timor oriental²⁰⁵¹.

Dans les faits, les banques internationales de développement ne sont appelées qu'à administrer les fonds d'affectation spéciale qui sont composés, d'une part, des revenus excédentaires des activités des banques de développement et, d'autre part, des dons de gouvernements bilatéraux et d'autres IFI²⁰⁵². Par ailleurs, la Banque mondiale a également créé un Fonds d'affectation spéciale pour les pays à faibles revenus en situation de crise, un Fonds d'affectation spéciale multidonateurs et un certain nombre de fonds d'affectation spéciale propres à chaque pays²⁰⁵³.

²⁰⁴⁸ Voir Banque mondiale, *Manuel des opérations, préc.*, OP. 14. 40.

²⁰⁴⁹ Les actes constitutifs de la SFI, de l'AID et de l'AMGI, contrairement à ceux de la BIRD, contiennent une norme résiduelle qui prévoit expressément la possibilité que ces organisations puissent exercer les autres pouvoirs accessoires à leurs activités nécessaires ou souhaitables pour la réalisation de leurs objectifs. Sur tous ces points, voir M. Ragazzi, « The role of the World Bank in Conflict-afflicted Areas », *op. cit.*, p. 243.

²⁰⁵⁰ I. F. I. Shihata, H. Abushakra et H. J. Gruss, « Legal Aspects of the World Bank's Assistance to the West Bank and the Gaza Strip », *op. cit.*, pp. 39-41.

²⁰⁵¹ I. F. I. Shihata: *The World Bank Legal Papers*, Brill, 2000, pp. 531-532.

²⁰⁵² G. Del Castillo, « Economic Reconstruction of War-Torn Countries: The Role of the International Financial Institutions », *op. cit.*, pp. 1287-1288.

²⁰⁵³ *Ibid.*, p. 1287.

B. Les enjeux juridiques liés à la conclusion d'accords internationaux d'aide financière aux fins de la reconstruction économique

La conclusion d'accords d'assistance financière a soulevé de nombreux problèmes juridiques en particulier dans les territoires non étatiques soumis à administration internationale onusienne.

Au Timor oriental et au Kosovo, les administrateurs des Nations unies ont, en effet, été amenés à conclure des accords d'assistance financière avec le Fonds monétaire international (FMI) et les banques internationales de développement. Le contexte particulier de chacun de ces territoires a amené les différents acteurs à faire face à des problèmes juridiques de nature différente. En effet, alors qu'au Timor oriental, les IFI ont été amenées à identifier le souverain qui devait répondre des engagements pris sur ce territoire (1), au Kosovo c'est surtout l'indétermination sur le statut futur de ce territoire qui a été à l'origine des hésitations des bailleurs de fonds internationaux (2).

1) L'identification du souverain responsable des engagements à prendre sur le territoire, comme obstacle à la conclusion d'accords internationaux d'aide financière : le cas du Timor oriental

I. - L'identification de l'ATNUTO comme le souverain du territoire du Timor oriental dans le cadre de la conclusion d'accords internationaux d'assistance financière. Le 25 octobre 1999, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1272 (1999) portant création de l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO), qui a ensuite servi de gouvernement intérimaire pendant une

période intensive de reconstruction post-conflit²⁰⁵⁴. En effet, l'intervention des Nations unies et son rôle en tant que gouvernement de facto ont radicalement modifié la mise en œuvre des programmes de la Banque au Timor. Après le départ de l'armée indonésienne, il n'était pas clair si la Banque avait une base juridique pour agir au Timor²⁰⁵⁵.

Après que la résolution 1272 (1999) a placé le territoire directement sous l'autorité administrative des Nations unies, l'ATNUTO est devenue l'autorité à qui la Banque a versé les subventions du Timor oriental. En effet, la Banque mondiale a considéré que l'ATNUTO était le représentant légal du Timor oriental. Ainsi, la Banque mondiale a refusé de signer avec les Nations unies un mémorandum d'accord concernant ce territoire et a exigé que soit signé un traité entre l'Association internationale de développement (AID) et un gouvernement souverain, l'ATNUTO, représenté par son administrateur transitoire²⁰⁵⁶. La Banque, par l'intermédiaire de l'AID, a ainsi conclu ses premiers accords de subvention directement avec l'ATNUTO, comme elle le ferait avec un État souverain, et le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) a promulgué à son tour des règlements « nationaux » établissant la loi locale en vertu de laquelle les subventions devaient être mises en œuvre²⁰⁵⁷. C'est ainsi que certains ont pu dire que l'ATNUTO exerçait sa souveraineté sur le territoire du Timor oriental²⁰⁵⁸ et en assumait, par la même occasion, la responsabilité au plan international.

Étant donné que les Statuts de la Banque l'obligeaient à mener des activités au profit de ses membres, afin de justifier sa participation au Timor oriental en transition,

²⁰⁵⁴ S/RES/1272, du 25 octobre 1999.

²⁰⁵⁵ En effet, avant 1999, les opérations de la Banque au Timor oriental se faisaient avec l'accord de l'Indonésie, puissance occupante de ce territoire depuis les années 70s. Sur ce point, F. Rawski, « World Bank Community-driven Development Programming in Indonesia and East Timor: Implications for the Study of Global Administrative Law », *New York University journal of international law and politics*, vol. 37, 2005, pp. 921-926.

²⁰⁵⁶ J. Chopra, « The UN's Kingdom of East Timor », *Survival*, vol. 42, 2000, p. 30.

²⁰⁵⁷ S/RES/1272, du 25 octobre 1999, para. 1.

²⁰⁵⁸ S. Chesterman, *East Timor in Transition: From Conflict Prevention to State-building*, Oxford, International Peace Academy, 2001, p. 46.

les administrateurs de la Banque ont dû invoquer l'article IX qui permettait à la Banque de verser des fonds à des non-membres si, à leur avis, cela était dans l'intérêt de ses membres. Une fois cet obstacle juridique surmonté, les directeurs ont adopté une résolution portant création du Fonds d'affectation spéciale pour le Timor oriental (TFET) désignant l'AID elle-même comme administratrice du fonds, peu après quoi l'AID a conclu son premier accord contractuel portant création d'un Projet d'autonomisation des communautés et de gouvernance locale (CEP) au Timor oriental²⁰⁵⁹. Au cours des deux ans et demi qui ont suivi, deux accords supplémentaires ont été signés avec l'ATNUTO pour un montant total de 21,5 millions de dollars américains²⁰⁶⁰.

II. - Respect du principe de souveraineté au regard du Projet d'autonomisation des communautés et de gouvernance locale (CEP) au Timor oriental. Le CEP est une politique de décentralisation des responsabilités vers les échelons inférieurs du gouvernement²⁰⁶¹ qui tend à rendre les bénéficiaires locaux forts du soutien qu'ils ont de la Banque mondiale, autonome à l'égard du gouvernement central²⁰⁶². Après le retrait des forces militaires indonésiennes du territoire occupé du Timor oriental, la Banque a effectivement mis en place un Projet d'autonomisation des communautés et de gouvernance locale (CEP) dont la pièce maîtresse était une série de conseils de villages et de sous-districts. En effet, dans l'exercice de son pouvoir législatif en vertu du mandat conféré par le Chapitre VII, en mars 2000, le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) au Timor oriental a adopté le règlement 2000/13 qui a établi le cadre juridique dans lequel les conseils devaient fonctionner²⁰⁶³.

²⁰⁵⁹ UNTAET/REG/2000/13, on the Establishment of Village and Sub-District Development Councils for the Disbursement of Funds for Development Activities, 10 mars 2000, disponible à l'adresse suivante: <http://www.un.org/peace/etimor/untaetR/Reg1300E.pdf>.

²⁰⁶⁰ Trust Fund for East Timor, *TFET Update* (World Bank, Washington, D.C.), 14 février 2002.

²⁰⁶¹ F. Rawski, « World Bank Community-driven Development Programming in Indonesia and East Timor: Implications for the Study of Global Administrative Law », *op. cit.*, p. 922.

²⁰⁶² *Ibid.*, p. 947.

²⁰⁶³ UNTAET/REG/2000/13, 10 mars 2000.

Le règlement réitérait les objectifs du projet, à savoir promouvoir une participation effective des villages et des sous-districts au décaissement des fonds destinés aux activités de développement²⁰⁶⁴, et a établi les procédures de nomination et d'élection des membres des conseils de villages et des conseils de sous-districts, y compris les dispositions établissant les conditions d'éligibilité au vote, prévoyant la publication des résultats des élections²⁰⁶⁵ et exigeant que chaque conseil de village et conseil de sous-district soit composé d'un nombre égal d'hommes et de femmes²⁰⁶⁶. Le règlement énonce également une série de règles strictes destinées à garantir que les fonds sont correctement utilisés, notamment l'obligation pour les conseils de soumettre des rapports d'étape semestriels aux chefs de villages et de communautés²⁰⁶⁷, que les décisions sont prises par écrit et rendues publiques²⁰⁶⁸, que chaque village met en place une équipe de suivi chargée de signaler les « mauvaises pratiques » à l'administrateur du district de l'ATNUTO et au conseil de district²⁰⁶⁹, et que les conseils de sous-district soumettent un rapport annuel sur les résultats de l'exécution²⁰⁷⁰.

En vertu de la résolution initiale, l'AID détenait les fonds TFET en fiducie pour le bénéfice des pays membres. Ainsi, les activités financées par le TFET devaient être utilisées « *only for the purposes of, and in accordance with [...] the Articles of Agreement* »²⁰⁷¹, de telle sorte que les interdictions de la Banque concernant la prise en compte des facteurs politiques dans la prise de décisions relatives aux projets s'appliquaient à tous les projets financés par le TFET. Cependant, un amendement subséquent à la résolution va transformer le TFET en un fonds multi-donateur et créer un Conseil des donateurs qui comprendra la Banque asiatique de développement et

²⁰⁶⁴ *Ibid.*, préambule.

²⁰⁶⁵ *Ibid.*, paras. 4-5.

²⁰⁶⁶ *Ibid.*, paras. 2 (1)-3 (1).

²⁰⁶⁷ *Ibid.*, para. 7 (3).

²⁰⁶⁸ *Ibid.*, para. 8 (4).

²⁰⁶⁹ *Ibid.*, paras. 9 à 12.

²⁰⁷⁰ *Ibidem.*

²⁰⁷¹ Banque mondiale, *Resolution Establishing the Trust Fund for East Timor*, P 2, IBRD Res. No. 99-8, IDA Res. No. 99-5 (1999).

d'autres pays et organisations contributeurs. Il est intéressant de noter que l'amendement à la résolution supprime le libellé « pour le bénéfice des pays membres », bien qu'il ne le remplace pas par un énoncé précis, indiquant ainsi clairement que les fonds d'affectation spéciale devraient être utilisés au profit exclusif des Est-Timorais²⁰⁷².

Cependant, au stade de la mise en œuvre, le CEP est inévitablement entré en conflit avec des structures préexistantes du pouvoir politique²⁰⁷³. Il s'avère que des segments de la direction de l'ONU et des dirigeants est-timorais en sont venus à considérer que les programmes de démocratisation et de centralisation du CEP empiétaient sur l'étendue de leur propre pouvoir politique²⁰⁷⁴. Cette politique de décentralisation des responsabilités vers les échelons inférieurs du gouvernement est difficilement conciliable avec le principe de souveraineté, dès l'instant où elle permet à des entités infra-étatiques de prendre des décisions sans en référer au gouvernement central²⁰⁷⁵.

²⁰⁷² Banque mondiale, *Resolution Amending the Trust Fund for East Timor*, P 2, IBRD Res. No. 99-8/1, IDA Res. No. 99-5/1 (1999). Dans le même sens, F. Rawski, « World Bank Community-driven Development Programming in Indonesia and East Timor: Implications for the Study of Global Administrative Law », *op. cit.*, p. 934.

²⁰⁷³ Cela aurait surpris certains responsables de la Banque et de l'ONU qui, naïvement, considéraient le Timor post-occupation comme une sorte d'ardoise propre, sans trop réfléchir à la culture politique du Timor avant l'ATNUTO. Sur ce point, voir T. Hohe, « Local Governance After Conflict », *Report of the Community Empowerment Project in East Timor 11-12*, 2003, disponible à l'adresse suivante: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109847/SD_Communication/epublish/zip_files/tslg/papers.html.

²⁰⁷⁴ F. Rawski, « World Bank Community-driven Development Programming in Indonesia and East Timor: Implications for the Study of Global Administrative Law », *op. cit.*, pp. 938-939.

²⁰⁷⁵ Certains ont fait valoir que le concept de souveraineté de l'État lui-même est en train de se fragmenter et qu'un ordre juridique polycentrique est en train d'émerger, ordre dans lequel les sociétés, les ONG, les entités infra-étatiques et les individus jouent tous un rôle dans la création et l'application des normes internationales, et dans lequel les administrateurs nationaux sont de plus en plus contraints par les normes procédurales définies au niveau transnational. Dans la mesure où le CEP renforce certains principes et procédures, il peut contribuer à la création de cet ordre juridique mondial émergent. *Ibid.*, p. 948.

III. - *Des relations conflictuelles entre l'ATNUTO et les Nations unies dans la mise en œuvre des accords internationaux d'assistance financière au Timor oriental.* Au Timor, la Banque s'est également trouvée dans la position unique d'avoir une autre entité des Nations unies comme partenaire national dans la mise en œuvre du Projet d'autonomisation des communautés et de gouvernance locale (CEP) ; ce qui aurait théoriquement dû en faciliter la mise en œuvre. En prévision d'un conflit entre les conseils du CEP et l'autorité administrative des Nations unies, le Règlement 2000/13 contenait également une clause stipulant que les activités des conseils « shall not prejudice any constitutional or institutional development to be provided by UNTAET »²⁰⁷⁶.

Lorsque la mise en œuvre a commencé, le personnel de l'ONU à Dili et à New York s'est fortement opposé aux programmes de décentralisation et de démocratisation du Projet d'autonomisation des communautés et de gouvernance locale (CEP). Bien que la proposition initiale du CEP prévoie que le projet serait supervisé par l'ATNUTO, au printemps 2000, le conflit entre l'ONU et l'équipe de la Banque a pris une telle ampleur que la Banque a décidé de mettre en œuvre le programme CEP elle-même, sans l'aide des Nations unies, en sous-traitant à *Community Aid Abroad/Oxfam* la gestion du projet. Bien qu'en novembre 2000, le projet ait été à nouveau techniquement géré sous les auspices de l'Unité de gestion de projet de l'ATNUTO, alors intégrée dans un gouvernement national de transition Est Timorais, dans la pratique, le personnel de l'ONU n'avait pas grand-chose à voir avec la mise en œuvre du projet sur le terrain²⁰⁷⁷.

²⁰⁷⁶ UNTAET/REG/2000/13, 10 mars 2000, para. 13.

²⁰⁷⁷ Même aux étapes ultérieures du projet, de nombreux membres du personnel des Nations unies et une grande partie de la population ignoraient que le CEP avait quelque chose à voir avec l'ONU. T. Hohe, « Local Governance After Conflict », *Report of the Community Empowerment Project in East Timor 11-12*, 2003, préc., p. 8.

2) **L'indétermination sur le statut futur d'un territoire comme limite à la conclusion d'accords internationaux d'aide financière : le cas du Kosovo sous administration internationale**

Tout comme l'ATNUTO, la MINUK a également été amenée à conclure des accords internationaux d'assistance financière avec des institutions financières internationales²⁰⁷⁸, et même des États tiers²⁰⁷⁹, et ce pour le compte du Kosovo. Un des partenariats les plus marquants à cet effet est celui de la MINUK avec la Banque mondiale. En effet, suivant les politiques d'assistance financière au sein de cette institution, la Banque mondiale a, d'abord, fourni une aide non remboursable initiale au Kosovo par le biais de son Fonds post-conflit. En décidant d'approuver la première Stratégie de soutien à la transition par la création d'un Fonds d'affectation spéciale pour le Kosovo, le Conseil d'administration de la Banque a conclu qu'un tel engagement était dans l'intérêt des États membres de la Banque²⁰⁸⁰. Ensuite, avec l'introduction de mécanismes élargis d'octroi de dons post-conflits, l'Association internationale de développement (AID) a accordé des dons à la MINUK qui en a été le bénéficiaire au profit du Kosovo. En effet, la Banque mondiale a considéré que l'ex-République fédérale de Yougoslavie (Serbie-Monténégro) n'étant pas, au moment de l'administration internationale du Kosovo, membre du Groupe de la Banque mondiale ou du FMI, et le pays devant des arriérés d'environ 1,6 milliard de dollars américains à la BIRD, « no regular IBRD or IDA funds will be available for Kosovo, and any

²⁰⁷⁸ Accord entre FMI-MINUK et les PISG, *Letter of Intent*, Prishtina, 2 novembre 2005 (dans laquelle les PISG s'engagent à appliquer un programme strict de modération budgétaire).

²⁰⁷⁹ Pour les accords relatifs aux contributions des donateurs, voir l'Accord entre les États-Unis et la MINUK pour l'appui à l'investissement en faveur de projets au Kosovo (Washington, DC, 17 mai 2002 et Prishtina, 30 mai 2002); l'Accord sur les conditions générales de la coopération au développement entre la MINUK et la Suède (11 mars 2003); l'Accord entre la MINUK et le Royaume-Uni concernant la contribution financière du Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth à l'appui du Bureau des personnes disparues et de la police scientifique (29 juin).

²⁰⁸⁰ A ce moment-là, en 2000, la RFY n'avait pas encore succédé à la RFY en tant que membre de la Banque mondiale. Le Kosovo n'était donc pas un territoire d'un « pays membre ». Voir Banque mondiale, *Kosovo, FRY Transitional Support Strategy 2004*, 18 mars 2004, p. 18.

financial support would be limited to special assistance grants as in the case of Bosnia and Herzegovina and the West Bank and Gaza. Inability to use regular lending – and the Bank’s constraints on the availability of special assistance grants – will mean limited assistance for Kosovo, and will drive a need for selectivity in any financial support »²⁰⁸¹. Ces subventions n’étaient autorisées qu’en vertu de l’article V, paragraphe 2 (c), des Statuts de l’Association internationale de développement (AID). Un rapport de cette institution notait d’ailleurs que ‘in the post-conflict context, grants could be made available, in special cases, to territories within member countries that are under UN administration on an interim basis »²⁰⁸².

Cependant, l’incertitude quant au statut international futur du territoire a découragé l’investissement privé et a entravé les prêts des institutions financières internationales. Comme la Banque l’a admis en 2004, ‘[given] the uncertainties ... a series of relatively short Transition Support Strategies has guided Bank engagement’. Ainsi, bien que le soutien financier ait été assez substantiel, les contraintes liées aux prêts font que la Banque n’a pas assumé la part de la charge qu’elle pourrait avoir assumé dans d’autres circonstances²⁰⁸³. Le FMI a adopté une ligne plus explicite: ‘[resolution] of Kosovo’s final status would provide the right enabling environment to the extent that political uncertainty may hinder investment and economic activity more generally »²⁰⁸⁴.

Par ailleurs, l’absence de stratégie globale de développement économique et de vision du territoire, dans cette phase, a été aggravée par l’absence de procédures à suivre avant la conclusion d’un accord financier international par le Représentant spécial du Secrétaire général. L’indétermination connexe de la part équitable du Kosovo dans la dette souveraine de l’ex-République fédérale de Yougoslavie a

²⁰⁸¹ Banque mondiale, *World Bank Group Response to Post Conflict Reconstruction in Kosovo: General Framework for an Emergency Assistance Strategy*, No. 24275-KOS, 1999, disponible à l’adresse suivante: http://www.worldbank.org/html/extdr/kosovo/kosovo_st.htm.

²⁰⁸² IDA, *Report of the Executive Directors of IDA to the Board of Governors* (IDA/ SecM2002–0488, 25 juillet 2002), p. 28, para. 85.

²⁰⁸³ Banque mondiale, *Kosovo, FRY Transitional Support Strategy 2002, préc.*, p. 11.

²⁰⁸⁴ FMI, *Kosovo – Gearing Policies Toward Growth and Development*, 18 novembre 2004.

également empêché les institutions financières internationales (IFI) d'accorder des prêts pour des projets d'investissement²⁰⁸⁵.

Au cours de la dernière phase, qui a débuté en 2004, l'accès au financement international a été inclus comme l'une des sous-normes dans la sphère économique du Plan d'application des normes pour le Kosovo²⁰⁸⁶. De nombreux défis ont toutefois entravé les progrès sur cette question, notamment les questions relatives à l'absence de contre-garanties, ainsi que celles liées au niveau de participation des institutions provisoires d'administration autonome (PISG) dans la négociation et l'application des accords financiers internationaux, ou celles relatives à la succession aux obligations juridiques découlant des accords financiers internationaux²⁰⁸⁷.

Section II : La succession aux obligations juridiques découlant d'engagements internationaux

Lorsque des États se disloquent, comme dans le cas de l'Ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie, du Timor oriental et, dans une moindre mesure du Kosovo, les systèmes juridiques, politiques et économiques internationaux doivent faire face à des revendications contradictoires de la part des éléments de l'État préexistant et contre eux²⁰⁸⁸. Celles-ci portent sur diverses questions allant du droit de succéder aux obligations juridiques découlant d'un traité conclu par l'État

²⁰⁸⁵ L'assurance de la gestion des risques a donc pris la forme d'accords bilatéraux dans lesquels la MINUK offrait certains avantages fiscaux aux investisseurs dont les intérêts étaient garantis. Voir, par exemple, l'Accord entre les États-Unis et la MINUK pour le soutien à l'investissement en faveur de projets au Kosovo, Washington, DC, 17 mai 2002, et Prishtina, 30 mai 2002.

²⁰⁸⁶ Sur ce point, B. Knoll, « From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate », *European Journal of International Law*, vol. 16, 2005, p. 645.

²⁰⁸⁷ Cette dernière question sera approfondie dans la section suivante.

²⁰⁸⁸ P. Williams & J. Harris, « State Succession to Debts and Assets: The Modern Law and Policy », *Harvard International Law Journal*, vol. 42, 2001, p. 355.

prédécesseur à celui de succéder ou non aux dettes et aux biens d'État de ce dernier, ou à son statut de membre d'une organisation internationale.

Certaines de ces questions se posent également lorsque l'ancien gouvernement d'un État est déplacé par la révolution ou par la communauté internationale, comme en Irak. Le nouveau gouvernement peut-il être considéré comme responsable de toutes les dettes de l'ancien régime ? Quid des biens d'État ? Le droit international public ne fournit que peu d'indications pour résoudre ces questions.

Les autorités internationales et locales, concernées par le processus de reconstruction économique des États et territoires ravagés par des conflits, ont également été amenées à traiter de ces questions. Il est dès lors intéressant de voir les solutions qui ont été retenues sur les différents théâtres d'opérations et de vérifier l'impact du régime d'exception issu du chapitre VII sur le traitement de ces questions particulières.

Notre analyse s'intéressa premièrement aux questions liées à la succession aux traités portant sur des questions économiques (§-1) et deuxièmement à celles concernant la succession aux obligations financières internationales (§-2).

Paragraphe 1 : Succession aux traités portant sur des questions économiques lors du processus de reconstruction post-conflit

En droit international on distingue la succession d'État de la succession de gouvernement. « L'expression "succession d'État" s'entend de la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire »²⁰⁸⁹.

²⁰⁸⁹ Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités, du 23 août 1978 [entré en vigueur le 6 novembre 1996] et Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, du 8 avril 1978 [non encore en vigueur], art. 2, para. 1 commun. Cette définition a été reprise dans la Sentence arbitrale du 31 juillet 1989 relative à la *Détermination de la*

Comme l'a rappelé l'arrêt rendu par une chambre de la CIJ en 1992, « la succession d'États est l'une des manières dont la souveraineté territoriale se transmet d'un État à un autre »²⁰⁹⁰, en somme elle implique un changement dans le territoire ou la personnalité juridique d'un État²⁰⁹¹. C'est le cas de la succession du Timor oriental, même si ce dernier n'a jamais été considéré comme faisant parti du territoire indonésien.

La succession de gouvernement, implique, quant à elle, un changement de gouvernement, voire une reconfiguration révolutionnaire des structures internes du pouvoir et des personnalités, sans changement de la personnalité juridique internationale d'un État²⁰⁹², comme ce fut le cas en Irak.

Un troisième cas de figure, non répertorié par le droit international positif, est celui du Kosovo. En effet, le Kosovo, en tant qu'unité constituante de l'ex-Yougoslavie, dotée d'une personnalité juridique ambiguë au sein de cet État, soumis à dix ans d'exploitation par le régime de Milosevic en Yougoslavie, puis à une période d'administration internationale par les Nations unies, présente des caractéristiques uniques, du moins inhabituelles²⁰⁹³. Par ailleurs, la déclaration unilatérale d'indépendance des Autorités provisoires de gouvernement du Kosovo (PISG) soutient la conception de la succession d'États comme un processus dans lequel les structures de l'autorité interne d'un État sont fondamentalement reconfigurées,

frontière maritime entre Guinée Bissau et le Sénégal (Revue générale de droit international public, 1990) et l'avis n° 1 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie du 29 novembre 1991 (Revue générale de droit international public, 1992, p. 265).

²⁰⁹⁰ CIJ, arrêt du 11 septembre 1992, affaire du *Différent frontalier terrestre, insulaire et maritime*, *Rec.*, 1992, pp. 597-598.

²⁰⁹¹ T.-H. Cheng, « State Succession and Commercial Obligations: Lessons Kosovo », in H. Mahnouch et al., *Looking to the Future. Essays on International Law in Honor of W. Michael Reisman*, Brill/Nijhoff, 2010, p. 679.

²⁰⁹² *Ibidem*.

²⁰⁹³ H. H. Perritt, « Resolving Claims when Countries disintegrate: The Challenge of Kosovo », *Chicago-Kent Law Review*, vol. 80, 2004, p. 159.

déclenchant des revendications internationales qui nécessitent une réponse mondiale²⁰⁹⁴.

Dans un souci de clarté, nous allons aborder, dans un premier temps les questions concernant la conception traditionnelle de la succession d'État, notamment en traitant le sort, à l'égard du Timor oriental, des traités commerciaux conclus par l'Indonésie (A) ; puis dans un deuxième temps, voir celles qui naissent à l'égard d'une entité non étatique ou pré-étatique comme le Kosovo (B).

A. La succession aux traités commerciaux conclus par l'Indonésie dans la mer de Timor (Timor Gap)

En matière de succession aux traités dans la passe de Timor, il faut distinguer deux situations : la gestion de la question du Traité dans la passe de Timor par l'Administration transitoire des Nations unies et la succession des autorités locales du futur État Est Timorais aux accords internationaux conclus par l'ATNUTO.

I. - La gestion de la succession au traité du Timor Gap par l'ATNUTO. Le 25 octobre 1999, les représentants indonésiens ont convenu avec l'Australie que la zone couverte par le Traité sur la passe de Timor ne relevait plus de la juridiction indonésienne²⁰⁹⁵. La conséquence juridique inévitable était que ce traité a cessé d'être en vigueur entre les Parties²⁰⁹⁶. En revanche, la conséquence pratique était que, pour assurer la sécurité de l'exploitation des ressources dans le cadre des contrats de partage

²⁰⁹⁴ T.-H. Cheng, « State Succession and Commercial Obligations: Lessons Kosovo », *op. cit.*, p. 676.

²⁰⁹⁵ Des représentants indonésiens ont confirmé cette perte de compétence aux représentants australiens en février 2000. Voir, Ministre des affaires étrangères et ministre de l'industrie, des sciences et des ressources du Commonwealth d'Australie, *Timor Gap Agreement Reached with UNTAET*, Joint Media Release, FA10, du 10 février 2000.

²⁰⁹⁶ *Ibidem*.

de la production existants²⁰⁹⁷ dans la Zone de coopération, il était nécessaire de préserver le régime créé par le Traité sur la passe de Timor²⁰⁹⁸. Toutefois, il y a eu certains obstacles au maintien du traité dans sa forme initiale. Premièrement, des représentants du Timor oriental avaient déclaré que « *we are not going to be a successor to an illegal treaty* »²⁰⁹⁹. Le Portugal a également contesté le Traité sur la passe de Timor devant la CIJ, mais sans succès²¹⁰⁰. Deuxièmement, l'Australie ne pouvait pas encore conclure de traité avec le Timor oriental, car ce pays n'avait pas encore été reconnu comme un État doté de la personnalité juridique internationale et n'avait pas encore de représentants officiels.

Ces difficultés ont été résolues par l'octroi à l'ATNUTO du droit de conclure des accords internationaux au nom du Timor oriental²¹⁰¹. Sur cette base, pour que les arrangements pratiques adoptés en vertu du Traité sur la passe de Timor puissent être maintenus, l'ATNUTO a, le 10 février 2000, procédé au nom du Timor oriental à un échange de lettres avec l'Australie prévoyant que les dispositions du Traité — et non le Traité lui-même — continueraient de s'appliquer²¹⁰².

Les droits du Timor oriental à l'indépendance sont reconnus en prévoyant que l'échange de notes « *is without prejudice to the position of the future government of an independent East Timor with regard to the Treaty* » (27). Comme précaution supplémentaire, l'accord souligne qu'en poursuivant les termes du traité, les Nations unies n'ont pas reconnu la validité de la prétendue intégration préalable du Timor

²⁰⁹⁷ Les contrats de partage de production sont des contrats privés conclus entre les contractants et l'autorité commune (l'organe administratif du régime créé par le traité de *Timor Gap*) pour une durée de 30 ans. Voir, *Traité entre l'Australie et la République d'Indonésie relatif à la zone de coopération dans une zone située entre la province indonésienne du Timor oriental et l'Australie septentrionale*, 11 décembre 1989 [entré en vigueur le 9 février 1991], annexe B, art. 7.

²⁰⁹⁸ G. Triggs, « Legal and Commercial Risks of Investment in the Timor Gap », *Melbourne journal of international law*, vol. 1, 2000, p. 5.

²⁰⁹⁹ K. Polglaze, « Timor Gap Treaty in Doubt », *The Canberra Times*, 30 novembre 1999, p. 2.

²¹⁰⁰ CIJ, arrêt du 30 juin 1995, *Affaire relative au Timor oriental (portugal c. australie)*, Rec. 1995

²¹⁰¹ S/RES/1272, du 25 octobre 1999 ; S/1999/1024, du 4 octobre 1999.

²¹⁰² S/2002/161, du 12 février 2002, para. 20.

oriental en Indonésie (28). Ce stratagème avait pour but de préserver les droits et obligations de toutes les parties prenantes dans la Zone de coopération.

On peut se demander si l'on n'est pas simplement face à une succession d'État au traité ; s'il y a une distinction juridique significative entre le traité lui-même et les « *terms of the Treaty* » qui sont, bien entendu, fondamentalement identiques²¹⁰³. Il n'en est rien. En réalité, l'échange de notes apporte une solution créative à la prétendue invalidité du Traité sur la passe de Timor en créant un nouveau traité entre l'Australie et l'ATNUTO, qui est juridiquement indépendant du traité lui-même, tout en incorporant ses dispositions. De cette façon, il a été possible d'éviter la question controversée des droits et devoirs des États en vertu du droit international des successions.

II. - La succession aux accords internationaux conclus par l'ATNUTO pendant la période transitoire. Deux ans après l'échange de lettre avec l'Australie, portant sur le maintien des arrangements pratiques dans la mer de Timor, l'ATNUTO a, au nom du Timor oriental, négocié avec l'Australie un projet d'« Accord sur la mer de Timor », appelé à remplacer à l'indépendance, le Traité sur la passe de Timor²¹⁰⁴. La caractéristique la plus remarquable du nouvel Accord proposé est qu'à l'avenir, les avantages de la poursuite de l'exploitation conjointe dans la zone A de la Zone de coopération au titre du Traité sur la passe de Timor, devaient être répartis de manière à ce que le Timor oriental reçoit 90 % du produit, tandis que l'Australie en recevrait 10 %²¹⁰⁵.

Dès cet instant la question s'est posée de savoir si le Timor oriental pouvait rejeter l'Accord une fois son indépendance acquise. En d'autres termes, l'ATNUTO pouvait-elle lier le Timor oriental aux termes d'un accord conclu en son nom ? La

²¹⁰³ Pour Gillian Triggs, cela pouvait être considéré comme un exemple de la technique du droit municipal de l'incorporation par renvoi. Voir, G. Triggs, « Legal and Commercial Risks of Investment in the Timor Gap », *op. cit.*, p. 6.

²¹⁰⁴ S/2002/161, du 12 février 2002, para. 20.

²¹⁰⁵ *Memorandum of Understanding of Timor Sea Arrangement*, 5 juillet 2001, disponible à l'adresse suivante: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/special/MOUTSA.html>.

question était d'autant plus pertinente que les positions des leaders est-timorais semblaient avoir évolué sur ce point.

En fait, étant donné que le Timor oriental ne pouvait acquérir une pleine personnalité juridique en droit international qu'à l'indépendance, le Mémorandum d'accord avait pour objet de définir les conditions du développement conjoint de la mer de Timor, sous réserve de la conclusion et de la ratification d'un nouveau traité entre les parties. En effet, les Parties précisent bien que ce Mémorandum d'accord est « *suitable for adoption as an agreement between Australia and East Timor upon East Timor's independence, embodying arrangements for the exploration and exploitation of the Joint Petroleum Development Area pending a final delimitation of the seabed between Australia and East Timor* »²¹⁰⁶.

Toutefois, dans les semaines qui ont précédé le 20 mai 2002, la spéculation s'est intensifiée sur les coûts et les avantages potentiels de l'arrangement proposé pour la mer de Timor. On s'est inquiété du fait que l'arrangement sur la mer de Timor ne garantirait pas les meilleurs résultats possibles pour le Timor oriental ou l'Australie. En outre, le débat s'est concentré sur les droits respectifs du Timor oriental et de l'Australie sur le gisement chevauchant connu sous le nom de *Greater Sunrise*²¹⁰⁷. Aux termes du mémorandum d'accord, environ 20 % des réserves se trouvent dans la zone de développement conjoint, les 80 % restants des ressources pétrolières et gazières demeurant entièrement sous la souveraineté de l'Australie²¹⁰⁸.

Les autorités est-timoraise ont rejeté la part de 20/80 du gisement, arguant qu'en vertu des principes actuels du droit international, les champs du *Greater Sunrise* devraient se situer entièrement dans la juridiction des fonds marins du Timor

²¹⁰⁶ *Ibidem*.

²¹⁰⁷ Dossier de presse du Gouvernement, *Timor Sea Treaty*, 20 mai 2002.

²¹⁰⁸ G. Triggs et D. Bialek, « The New Timor Sea Treaty and Interim Arrangements for Joint Development of Petroleum Resources of the Timor Gap », *Melbourne journal of international law*, vol. 3, 2002, p. 330.

oriental²¹⁰⁹. Les tensions engendrées par le débat public sur la mer du Timor ont fait craindre qu'un Timor oriental indépendant rejette le projet d'arrangement proposé pour la mer du Timor et engage des poursuites contre l'Australie devant la CIJ ou le Tribunal international du droit de la mer TIDM pour la détermination judiciaire d'une frontière maritime définitive²¹¹⁰. Il n'y a pas de précédents internationaux dans lesquels un organisme des Nations unies, représentant un peuple avant son indépendance, l'a juridiquement lié à un accord avec un État tiers une fois que ce peuple a acquis le statut d'État²¹¹¹. L'analogie la plus proche réside dans le droit régissant la succession d'États aux traités. Or, en vertu de ce droit, un État nouvellement indépendant peut commencer par faire « table-rase » de tous les droits et obligations préexistants découlant des traités multilatéraux et bilatéraux de son prédécesseur²¹¹². Dans le cas présent, le prédécesseur est l'ATNUTO en tant qu'administrateur du territoire pendant la période de transition²¹¹³. Sur la base de cette analyse, le Timor-Leste, État indépendant qui a succédé au Timor oriental, était libre de rejeter tout nouveau régime négocié en son nom, tout comme il n'était lié ni par le traité sur la passe de Timor, qui a pris fin lorsque la juridiction indonésienne sur le Timor oriental a pris fin, ni par les termes du Traité sur la passe de Timor, comme convenu dans l'échange de notes, puisque l'accord était sans préjudice pour le Timor oriental indépendant. En revanche,

Certaines de ces questions vont se poser également au Kosovo, avec une complexité supplémentaire découlant du statut ambigu de ce territoire sur la scène internationale.

²¹⁰⁹ D. Greenlees, « Leaders Hint at Legal Push for Bigger Share of Seabed Riches », *The Australian*, 21 mai 2002, p. 6.

²¹¹⁰ G. Triggs et D. Bialek, « The New Timor Sea Treaty and Interim Arrangements for Joint Development of Petroleum Resources of the Timor Gap », *op. cit.*, p. 330.

²¹¹¹ G. Triggs, « Legal and Commercial Risks of Investment in the Timor Gap », *op. cit.* p. 9.

²¹¹² D. Majzub, « Does Secession Mean Succession? The International Law of Treaty Succession and an Independent Quebec », *Queen's Law Journal*, vol. 24, 1999, p. 411.

²¹¹³ G. Triggs, « Legal and Commercial Risks of Investment in the Timor Gap », *op. cit.* p. 10.

B. La succession aux traités économiques conclus au Kosovo

La question du Kosovo est plus complexe que celle du Timor oriental, dans la mesure où sa reconnaissance en tant qu'État est encore contestée par certains membres de la communauté internationale. Cette situation a considérablement influencé les questions de succession entre la Serbie et le Kosovo, et dans les rapports de ce dernier avec les tiers, États ou organisations internationales. Cela a été ainsi, aussi bien pendant l'administration internationale de ce territoire (1), qu'à l'issue de la déclaration unilatérale d'indépendance des autorités provisoires de gouvernement du Kosovo (2).

1) La question de l'applicabilité des traités contractés par l'ex-République fédérale de Yougoslavie (Serbie-Monténégro)

La résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité prévoyait que le Kosovo serait administré par les Nations unies, mais elle demandait en même temps le respect de l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie pendant cette période transitoire, jusqu'à ce que le statut final du Kosovo soit réglé²¹¹⁴. Ceci soulevait la question de savoir si les traités internationaux conclus ou en cours de conclusion par la RFY/Serbie devaient être mis en œuvre par l'administration internationale. En doctrine, on a soutenu que c'était le cas. Pour certains auteurs, en effet, *'it is quite clear that treaties binding Yugoslavia continue to apply, as Kosovo de jure still constitutes a part of that state'*²¹¹⁵. On peut effectivement soutenir que la préservation de

²¹¹⁴ S/RES/1244, du 10 juin 1999, préambule.

²¹¹⁵ M. Bothe and Th. Marauhn, « UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration », *op. cit.*, pp. 241-242.

l'intégrité territoriale d'un pays, comme le prévoit la résolution 1244 (1999), signifie également que tous les traités ratifiés par ce pays continuent de s'appliquer sur ce territoire.

Cependant, étant donné que le Kosovo était administré par l'ONU pendant cette période, on peut aussi soutenir que cette dernière, n'étant pas tenue d'appliquer les traités qui avaient été signés par la Yougoslavie, pouvait en écarter l'application au Kosovo. On peut également penser qu'étant donné que la MINUK avait compétence tant sur le système juridique du Kosovo que sur la gestion de ses affaires internationales, les traités conclus pas la RFY/Serbie ne pouvait être appliqués au Kosovo que si la MINUK y consentait.

Sur cette question, l'Administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) a, sur les conseils du Secrétariat de l'ONU, suivi une évaluation au cas par cas. Un conseiller a suggéré que, dans la mesure où la MINUK "*is not exercising sovereignty in Kosovo*", *it may be 'appropriate ... to take on certain international obligations due to its empowerment under Chapter VII of the UN Charter to exercise certain basic functions'*. La mesure dans laquelle les obligations découlant des traités internationaux devraient être assumées devrait donc être déterminée «*in terms of capacity and political sensitivity*»²¹¹⁶.

Dans un de ses rapports officiels, la MINUK a soutenu cette opinion en déclarant : «*[it] must be remembered... that the situation in Kosovo under interim administration by UNMIK is sui generis. Accordingly, it has been the consistent position of UNMIK that treaties and agreements, to which the State Union of Serbia and Montenegro is a party, are not automatically binding on UNMIK. In each case, a specific determination as to the applicability of the principles and provisions must be made. Where necessary and appropriate, UNMIK may develop arrangements with*

²¹¹⁶ Note interne de Michel Pelletier, « Note to Mr. Gu'éhenno », 4 avril 2001, cité par B. Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organization*, op. cit., p. 217.

relevant States and international organisations in order to establish a proper legal basis for achieving objectives of mutual interest »²¹¹⁷.

Pour contourner le problème de la succession aux traités conclus par la RFY/Serbie, la MINUK a souvent préféré incorporer au droit local, via ses règlements, les traités auxquels l'ex-République fédérale de Yougoslavie est Partie. Il en est ainsi de la Convention des Nations unies sur les contrats de vente internationale de marchandises de 1980 (CVIM)²¹¹⁸, entrée en vigueur en 1988²¹¹⁹ en ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie²¹²⁰. En effet, en 2000, la MINUK a adopté le règlement n° 2000/68²¹²¹ qui reprend quasi-intégralement les dispositions de la CVIM²¹²².

2) La succession aux traités au Kosovo post-indépendance

I. - Portée juridique de la Déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo en matière de succession aux traités. Le Kosovo a déclaré son indépendance le

²¹¹⁷ Council of Europe, *Report submitted by the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) pursuant to article 2.2 of the Agreement between UNMIK and the Council of Europe related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 30 mai 2005 [CoE Doc. ACFC(2005)003], disponible à l'adresse suivante: <https://rm.coe.int/168008b2b7>.

²¹¹⁸ *Convention des Nations unies sur les contrats de vente internationale de marchandises (CVIM)*, Vienne, 11 avril 1980 [entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988].

²¹¹⁹ Pour plus d'informations sur le statut de la CVIM et des États contractants, voir http://www.uncitral.org/uncitral/fr/uncitral_texts/sale_goods/1980CISG_status.html.

²¹²⁰ La Yougoslavie était l'une des premières parties signataires de la CVIM. Elle avait signé et ratifié la Convention le 11 avril 1980 et le 27 mars 1985, respectivement. La Convention est entrée en vigueur dans ce pays une fois que le nombre nécessaire de signatures a été déposé, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 1988.

²¹²¹ UNMIK/REG/2000/68, *On Contracts for the Sale of Goods*, 29 décembre 2000; disponible à l'adresse suivante: <http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg68-00.htm>.

²¹²² E. De Wet, « The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Bases and Implications for National Law », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5, 2001, p. 328.

17 février 2008²¹²³. Celle-ci nous oblige à nous interroger sur le sort des traités, notamment en matière économique, conclus par l'« État-parent » dont il se sépare, ainsi que sur celui de ceux conclus par la MINUK, durant la période d'administration internationale.

Dans sa Déclaration d'indépendance, les autorités locales kosovares abordent clairement la question des obligations, conventionnelles ou non, contractées par ses prédécesseurs. En effet, dans l'article 9 de la Déclaration d'indépendance, les représentants démocratiquement élus du peuple kosovar déclare prendre en charge les obligations internationales du Kosovo, y compris celles qui ont été conclues en leur nom par la MINUK et les obligations découlant des traités et autres obligations de l'ex-République socialiste fédérative de Yougoslavie (ex-RFSY) auxquelles ils sont liés en tant qu'ancien élément constitutif²¹²⁴. De plus, le paragraphe 12 renforce l'engagement pris au paragraphe 9 de la Déclaration. Il exprime la volonté et l'intention du Kosovo d'être lié par la Déclaration d'indépendance en général et par le paragraphe 9 en particulier²¹²⁵. Par ailleurs, la Constitution de la République du Kosovo, au-delà du fait qu'elle habilite le Kosovo à conclure des accords internationaux et à devenir membre d'organisations internationales²¹²⁶, réaffirme l'engagement du Kosovo à honorer

²¹²³ *Déclaration d'indépendance du Kosovo*, 17 février 2008, disponible à l'adresse suivante : <http://www.assemblykosova.org/?cid=21281635>.

²¹²⁴ *Déclaration d'indépendance, préc.*, art. 9 : « *Undertaken the international obligations of Kosovo, including those concluded on our behalf by the United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) and treaty and other obligations of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia to which we are bound as a former constituent part, including the Vienna conventions on diplomatic and consular relations* ».

²¹²⁵ *Déclaration d'indépendance, préc.*, art. 12 : « *We hereby affirm, clearly, specifically, and irrevocably, that Kosovo shall be legally bound to comply with the provisions contained in this Declaration, including, especially, the obligations for it under the Ahtisaari Plan. In all of these matters, we shall act consistent with principles of international law and resolutions of the Security Council of the United Nations, including resolution 1244 (1999). We declare publicly that all states are entitled to rely upon this declaration, and appeal to them to extend to us their support and friendship* ».

²¹²⁶ *Constitution de la République du Kosovo, préc.*, art. 17, para. 1.

toutes les obligations internationales découlant des traités conclus par les entités qui l'ont précédé²¹²⁷.

Conformément à la Convention de Vienne sur la succession d'État en matière de traité, pris comme un État nouvellement indépendant, le Kosovo, selon le principe de l'intransmissibilité, n'est lié par aucun traité conclu par l'État prédécesseur²¹²⁸, gardant à l'esprit que le droit international positif ne donne aucune indication quant aux traités conclus par les Nations unies pour le compte des territoires qu'elle administre²¹²⁹. Toutefois, le Kosovo, en tant qu'État nouvellement indépendant peut accepter, expressément ou implicitement, un accord conclu par l'État prédécesseur tant que l'autre partie contractante y consent²¹³⁰.

Cependant, la qualité d'État indépendant fait encore l'objet de contestation sur la scène internationale, en ce qui concerne le Kosovo²¹³¹, d'autant plus que la Convention de Vienne de 1978 semble restreindre les droits issus d'une déclaration unilatérale d'indépendance en matière de succession aux traités. En effet, selon son article 9, « [les] obligations ou droits découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'États ne deviennent pas les obligations ou droits de l'État successeur ou d'autres États parties à ces traités du seul fait que l'État successeur a fait une déclaration unilatérale prévoyant la prorogation en vigueur des traités à l'égard de son territoire »²¹³². Ainsi, la Convention de Vienne de 1978 prévoit

²¹²⁷ Constitution de la République du Kosovo, *préc.*, art. 145, para. 1 : « Les accords internationaux et autres actes relatifs à la coopération internationale qui sont en vigueur, le jour que la présente Constitution entrera en vigueur, continueront à être respectés jusqu'à ce que des tels accords ou actes sont renégociés ou retirés conformément à leurs modalités ou jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par de nouveaux accords internationaux ou des actes couvrant les mêmes domaines et adoptés en vertu de la présente Constitution ».

²¹²⁸ Convention de Vienne de 1978, *préc.*, art. 16.

²¹²⁹ G. Triggs, « Legal and Commercial Risks of Investment in the Timor Gap », *op. cit.*, p. 9.

²¹³⁰ Convention de Vienne de 1978, *préc.*, art. 17.

²¹³¹ 5 pays de l'Union européenne n'ont pas reconnu l'indépendance du Kosovo : Espagne, Chypre, Grèce, Slovaquie, Roumanie. Sont également opposées à l'indépendance du Kosovo : La Chine la Géorgie, la Moldavie, la Russie et donc aussi la Serbie. Information disponible à l'adresse suivante : <http://information.tv5monde.com/info/quels-pays-ont-reconnu-le-kosovo-5595>.

²¹³² Convention de Vienne de 1978, *préc.*, art. 9, para. 1.

qu'une déclaration unilatérale de l'État successeur à l'égard des traités de l'État prédécesseur ne crée pas en soi des obligations conventionnelles pour l'État successeur ou les autres parties aux traités. Nonobstant ce qui précède, l'article 9 laisse ouverte la possibilité que les déclarations unilatérales, si elles sont accompagnées d'autres faits ou actions, puissent être contraignantes pour d'autres États. En effet, l'expression « en raison du seul fait » semble suggérer que si une déclaration est faite en même temps que d'autres actes, elle peut être contraignante pour les tiers, bien qu'on ne sache pas clairement quels sont ces autres éléments nécessaires²¹³³.

Cela dit, le Kosovo a, à ce jour, été reconnu par un nombre important d'États et d'organisations internationales²¹³⁴. Ceci pose donc la question de l'opposabilité de cette reconnaissance, et, en ce qui nous concerne, de son impact en matière de succession aux traités pour le Kosovo. Dans cette perspective, la détermination de la portée juridique de la déclaration d'indépendance des autorités kosovares, en droit international est primordiale.

Dans son avis sur cette déclaration, la CIJ a conclu que « la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'a pas enfreint le droit international général, la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ou le Cadre constitutionnel »²¹³⁵. Par

²¹³³ Q. Qerimi et S. Krasniqi, « Theories and Practice of State Succession to Bilateral Treaties: The Recent Experience of Kosovo », *German Law Journal*, vol. 14, 2013, p. 1651.

²¹³⁴ En avril 2014, le Kosovo avait été formellement reconnu par 105 États, (dont 23 des 28 États membres de l'Union européenne et tous les membres du G7). Le pays dispose de 20 représentations diplomatiques à l'étranger, dont une en France, et de plusieurs consulats. Le Kosovo est membre du FMI, de la Banque mondiale, de la BERD, de la Banque de développement du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise. Il est membre observateur à l'Organisation internationale de la Francophonie depuis novembre 2014 (information disponible à l'adresse suivante : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/kosovo/presentation-du-kosovo/>). De plus, il fait désormais partie des États membre de la Cour permanente d'arbitrage, depuis le 5 février 2016 (information disponible à l'adresse suivante : <https://pca-cpa.org/fr/news/new-pca-member-state-kosovo/>) et en mai 2016, l'Union des associations européennes de football (UEFA) a admis la Fédération de football du Kosovo en tant que membre (information disponible à l'adresse suivante : <http://www.uefa.com/insideuefa/mediaservices/newsid=2359883.html?redirectFromOrg=true#/>).

²¹³⁵ CIJ, avis consultatif du 22 juillet 2010, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, préc.*, para. 122.

ailleurs, en tant que déclaration unilatérale de l'État, la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo répond aux critères fixés par le droit international pour produire des effets juridiques. En effet, selon la CIJ, dans l'affaire des *Essais nucléaires français*²¹³⁶, deux conditions doivent être remplies pour qu'un acte unilatéral produise des effets juridiquement contraignants : la déclaration doit être rendue publique, avec l'intention d'être liée par un tel engagement unilatéral²¹³⁷. Il est suffisamment clair que l'engagement énoncé au paragraphe 9 de la Déclaration d'indépendance du Kosovo répond au critère énoncé par la CIJ. En effet, pour ce qui est de la première condition, la Déclaration a été largement rendue publique²¹³⁸, est demeurée publique²¹³⁹, a été invoquée par les États qui ont participé à la procédure consultative dans le cas de l'application du droit international de la Déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo²¹⁴⁰, et a été traitée ou décrite et citée par la CIJ elle-même²¹⁴¹. En ce qui concerne la deuxième condition énoncée par la Cour, à savoir

²¹³⁶ Pour une analyse approfondie de cet arrêt, voir B. Bollecker-Stern, « L'affaire des Essais nucléaires français devant la Cour internationale de justice », *Annuaire français de droit international*, vol. 20, 1974, pp. 299-333.

²¹³⁷ CIJ, arrêt du 20 décembre 1974, *Essais nucléaires (Australie c. France)*, Rec. 1974, para. 14 : « Il est bien connu que les déclarations faites par voie d'actes unilatéraux, concernant des situations juridiques ou factuelles, peuvent avoir pour effet de créer des obligations juridiques. Les déclarations de ce type peuvent être, et sont souvent, très spécifiques. Lorsque c'est l'intention de l'État qui fait la déclaration qu'il doit devenir lié selon ses termes, cette intention confère à la déclaration le caractère d'un engagement juridique, l'État étant dès lors juridiquement tenu de suivre un comportement conforme à la déclaration. Un tel engagement, s'il est pris publiquement et dans l'intention d'être lié, même s'il n'a pas été pris dans le cadre de négociations internationales, est contraignant. Dans ces circonstances, rien dans la nature d'une contrepartie, ni aucune acceptation ultérieure de la déclaration, ni même aucune réponse ou réaction d'autres États, n'est nécessaire pour que la déclaration prenne effet, car une telle exigence serait incompatible avec le caractère strictement unilatéral de l'acte juridique par lequel la déclaration a été prononcée ».

²¹³⁸ Voir, par exemple, BBC News, Texte intégral: *Kosovo declaration*, disponible à l'adresse suivante : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249677.stm>.

²¹³⁹ Voir, par exemple, Assemblée du Kosovo, *Declaration of Independence*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.assemblykosova.org/?cid=2,128,1635>.

²¹⁴⁰ Voir les contributions écrites de la République du Kosovo, ainsi que les déclarations écrites et les commentaires soumis par d'autres États, disponible à l'adresse suivante : <http://www.icjci.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=21&case=141&code=kos&p3=1>.

²¹⁴¹ CIJ, avis sur la *Déclaration d'indépendance du Kosovo, préc.*, para. 141.

l'intention d'être lié par un engagement unilatéral, le paragraphe 12 de la Déclaration unilatérale d'indépendance²¹⁴², combiné à l'article 145, paragraphe 1 de la Constitution de la République du Kosovo²¹⁴³, confirmé par la pratique ultérieure du Ministère des affaires étrangères²¹⁴⁴, fournit une preuve abondante de la volonté et de l'intention du Kosovo d'être lié par la Déclaration d'indépendance en général, et son paragraphe 9 en particulier²¹⁴⁵.

Par conséquent, il peut être établi que l'engagement énoncé au paragraphe 9 de la Déclaration d'indépendance est un engagement juridique du Kosovo par lequel il est tenu de respecter l'obligation internationale qui y est spécifiée. En dépit de ce droit et du fait qu'un État reconnaît la République du Kosovo, on ne peut soutenir qu'il existe une obligation automatique de la part des États qui reconnaissent être liés par le paragraphe 9 de la Déclaration d'intention du Kosovo dans leurs relations bilatérales. Cela étant, la pratique a démontré jusqu'à présent que tous les États intéressés se sont fiés à l'engagement du Kosovo dans la Déclaration d'indépendance. Souvent, dans leurs déclarations de reconnaissance ou d'autres communications portant spécifiquement sur les relations conventionnelles, les États ont fait expressément référence à cet engagement²¹⁴⁶.

²¹⁴² *Déclaration d'indépendance du Kosovo, préc.*, art. 12.

²¹⁴³ *Constitution de la République du Kosovo, préc.*, art. 145, para. 1.

²¹⁴⁴ Le Ministère des affaires étrangères du Kosovo a adressé une note verbale à toutes les ambassades, bureaux de liaison et bureaux diplomatiques accrédités au Kosovo, ainsi qu'aux ministères des affaires étrangères de tous les États qui reconnaissent le Kosovo mais n'ont pas de représentation au sein de l'État, demandant une liste et les textes des traités concernés par une éventuelle succession entre ces États et le Kosovo. Le Ministère a reçu des listes de plusieurs États et la plupart d'entre eux incluent les textes des traités. Après avoir étudié les réponses, le Ministère a proposé plusieurs échanges de notes sur la succession conventionnelle. Jusqu'à présent, les accords de succession de traités ont été conclus avec l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, la Finlande, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Sur tous ces points, voir Q. Qerimi et S. Krasniqi, «Theories and Practice of State Succession to Bilateral Treaties: The Recent Experience of Kosovo », *op. cit.*, pp. 1639-1640.

²¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 1653.

²¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 1654-1655.

Une autre question est d'identifier les entités concernées par l'engagement souscrit par le Kosovo en matière de succession de traité dans sa déclaration d'indépendance.

II. - entités concernées par l'engagement souscrit par le Kosovo en matière de succession de traité dans sa déclaration d'indépendance. Le paragraphe 9 de la Déclaration d'indépendance précise explicitement que le Kosovo s'engage à respecter les obligations internationales découlant des accords internationaux conclus par la MINUK et les obligations internationales découlant des traités internationaux conclus par l'ex-RFSY²¹⁴⁷.

Par ailleurs, la Déclaration est claire en ce sens que le Kosovo s'engage à se conformer pleinement à la Proposition globale de règlement du statut du Kosovo²¹⁴⁸ et qu'il accepte pleinement les obligations pour le Kosovo contenues dans ce Plan²¹⁴⁹. Or, Selon le Plan Ahtisaari, *'Kosovo shall continue to be bound, on the basis of reciprocity where appropriate, by all international agreements and other arrangements in the area of international cooperation that were concluded by UNMIK for and on behalf of Kosovo, and which are in effect on the date of the entry into force of this Settlement. Financial obligations undertaken by UNMIK for and on behalf of Kosovo under these agreements or arrangements shall be respected by Kosovo »*²¹⁵⁰. par la Déclaration d'indépendance, le Kosovo a explicitement déclaré qu'il s'engageait à respecter les obligations internationales contractées au nom du Kosovo par la MINUK et en vertu des traités conclus par l'ex-SFRY, et il a donc explicitement déclaré qu'il serait lié par les traités conclus par la MINUK et la RFSY.

En revanche, référence à l'ex-République fédérative de Yougoslavie (ex-RFY) n'est faite au paragraphe 9 ni dans aucune autre disposition de la Déclaration dans le contexte de la prise en charge des obligations internationales, en d'autres termes, il

²¹⁴⁷ Déclaration d'indépendance du Kosovo, préc., para. 9.

²¹⁴⁸ *Ibid.*, para. 1.

²¹⁴⁹ *Ibid.*, para. 3.

²¹⁵⁰ *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, préc., art. 15, para. 2 (2).

n'existe aucune déclaration explicite selon laquelle le Kosovo sera lié par les traités conclus par la République fédérale de Yougoslavie. Par conséquent, conformément aux règles et principes pertinents du droit des traités, le Kosovo, par sa Déclaration d'indépendance, n'a pas juridiquement assumé les obligations internationales découlant des traités conclus par la République fédérale de Yougoslavie. S'il est libre de refuser leur application dans le cadre de ses relations internationales, le Kosovo peut néanmoins choisir à sa discrétion, pour des raisons purement pragmatiques, de donner effet aux traités conclus par la RFY²¹⁵¹.

Enfin, l'absence d'adhésion du Kosovo à l'ONU et à d'autres instances multilatérales implique que, bien que le Kosovo se soit engagé à honorer et à respecter les obligations découlant des traités multilatéraux conclus par l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie (ex-RFSY), et qu'il le fasse et devrait le faire aux niveaux national et international, il n'est pas considéré comme un État partie à de tels traités, à l'exception de ceux des organisations dont il est devenu membre, comme le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

Paragraphe 2 : Succession aux obligations financières internationales

La succession aux obligations financières internationales, notamment aux dettes d'État est une question capitale dans le cadre de tout processus de reconstruction économique à l'issue d'un conflit. En effet, de nombreux pays sortant d'un conflit supportent des dettes trop lourdes envers les institutions financières internationales (IFI), les prêteurs privés et d'autres pays. Ces dettes précèdent souvent le conflit,

²¹⁵¹ Dans le même sens, Q. Qerimi et S. Krasniqi, «Theories and Practice of State Succession to Bilateral Treaties: The Recent Experience of Kosovo », *op. cit.*, p. 1658.

s'aggravent pendant la guerre et laissent les nations démolies avec des obligations de remboursement irréalistes²¹⁵².

Par ailleurs, la crise de la dette constitue un obstacle majeur à l'intervention des IFI, notamment de la Banque mondiale et du FMI dans les environnements post-conflits. Si un pays n'a pas apuré ses arriérés envers les IFI et les créanciers des clubs de Paris et de Londres, il représente un risque accru pour la Banque mondiale et le FMI, car sa capacité à rembourser les prêts est douteuse. Dans de tels cas, la Banque et le FMI choisissent souvent de ne pas participer tant qu'il n'y a pas eu un règlement et un rééchelonnement appropriés de la dette²¹⁵³.

Ces questions prennent une acuité toute particulière lorsque les différents acteurs doivent également gérer des questions de succession d'États ou de gouvernement pendant le processus de reconstruction économique post-conflit. Notre objectif ici est de voir comment ces questions ont été réglées lors d'une reconstruction économique mandatée par le Conseil de sécurité, agissant au titre du chapitre VII.

Il est vrai qu'au sens strict, la succession aux « obligations financières », renvoie exclusivement à la succession aux dettes d'État, à savoir « toute obligation financière d'un État prédécesseur à l'égard d'un autre État, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international, née conformément au droit international »²¹⁵⁴ ; mais ces questions étant étroitement liées à celles relatives aux actifs financiers, du moins, dans un sens plus large, aux biens d'État, c'est-à-dire, les « biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'États et conformément au

²¹⁵² J. D. Ciorciari, « A Prospective Enlargement of the Roles of the Bretton Woods Financial Institutions in International Peace Operations », *op. cit.*, p. 334.

²¹⁵³ *Ibid.*, p. 335.

²¹⁵⁴ Convention de Vienne de 1983, *préc.*, art. 33. Au sein de la dette d'État, les titres d'emprunt sont généralement divisés en trois catégories: dette publique, dette territoriale et dette locale : la dette publique est une dette contractée dans l'intérêt général par le gouvernement national de l'État ; la dette territoriale est une dette contractée par le gouvernement national de l'État pour des projets identifiables dans une région donnée ; la dette locale est la dette contractée par les collectivités locales (M. N. Shaw, *International Law, op. cit.*, pp. 617-618.). En parlant de dette d'États, nous faisons ici référence uniquement aux dettes publiques.

droit interne de l'État prédécesseur, appartenait à cet État »²¹⁵⁵ ; cela nous oblige à traiter simultanément ces deux points (B). Par ailleurs, d'autres catégories de questions financières sont également soulevées lors de succession d'État ou de gouvernement : il s'agit de la succession aux accords d'aide financière internationale et de la succession aux institutions financières internationales (A). Parce que ces deux dernières catégories conditionnent souvent la question de la gestion des dettes dans le cadre de la reconstruction économique, celles-ci seront donc abordées avant celles-là.

A. Succession au sein des IFI et aux accords internationaux d'aide financière

L'analyse des questions liées aux successions au sein des IFI (1) sera suivie de celle relative aux successions aux accords d'aide financière (2). Toutes deux mettront l'accent sur le Kosovo, seul cas de figure dans lequel ces situations se sont produites.

1) Succession au sein des institutions financières internationales (IFI).

Contrairement au Timor oriental, par exemple, qui est devenu membre de la Banque mondiale et du FMI, deux mois après son accession à la souveraineté internationale²¹⁵⁶ ; une adhésion qui n'a surtout été contestée par personne, l'adhésion du Kosovo au sein des IFI se déroule dans un contexte où son statut juridique international n'est pas certain et le territoire est toujours, de jure, sous l'autorité de la résolution 1244 (1999).

²¹⁵⁵ Convention de 1983, *préc.*, art. 8.

²¹⁵⁶ Le Timor oriental a accédé à la souveraineté internationale le 20 mai 2002, sous le nom de Timor-Leste, puis rejoint le FMI et la Banque mondiale le 23 juillet de la même année.

Au regard de ce qui précède, il est donc intéressant de voir comment ce territoire a pu accéder auxdites institutions, alors même que la Serbie « État-parent » y est également présente en qualité de membre. Cette analyse nous amènera à voir premièrement les conditions d'adhésion aux IFI, notamment au FMI et à la Banque mondiale, les principaux acteurs sur le théâtre des reconstructions économiques post-conflits (a) ; et, deuxièmement, l'adhésion du Kosovo aux IFI et la gestion des questions de succession au sein de ces institutions (b).

a. Conditions d'adhésion aux institutions financières internationales (IFI)

Dans la mesure où l'adhésion à la Banque mondiale n'est ouverte qu'aux candidats déjà membres du FMI²¹⁵⁷, l'analyse mettra l'accent sur ce dernier.

Outre les membres initiaux, conformément à l'article II des Statuts du FMI : « *membership shall be open to other countries at such times and in accordance with such terms as may be prescribed by the Board of Governors. These terms, including the terms of subscription, shall be based on principles consistent with those applied to other countries that are already members* ». Pour accéder au FMI, le candidat doit être un État, puisqu'il n'est pas possible d'admettre des organisations internationales ou des unions monétaires²¹⁵⁸ ; le candidat doit accepter les obligations statutaires et être

²¹⁵⁷ Statuts de la BIRD, *préc.*, art. II, para. 1 (a) : « Les membres originaires de la Banque seront les membres du Fonds Monétaire International qui accepteront de s'affilier à la Banque avant la date spécifiée à l'art. XI, section 2 (e) ».

²¹⁵⁸ Lors de la négociation des Statuts du FMI à Bretton Woods en 1944, la communauté internationale était composée d'États ayant chacun leur propre monnaie nationale, et la souveraineté monétaire avait jusqu'à ce moment été considérée comme incompréhensible et non exerçable par des entités autres que les États. Les rédacteurs des statuts du FMI n'ont donc pas examiné si certains pays pouvaient opter pour l'exercice de la souveraineté monétaire au même titre que d'autres États au sein d'une union monétaire, ou s'ils délégueraient l'exercice de la souveraineté monétaire à une organisation internationale dotée de pouvoirs monétaires. Voir, D. Carreau, *Le Fonds monétaire international: FMI*, Paris, Editions A. Pedone, 2009, pp. 45-47.

en mesure de les remplir ; il doit également accepter formellement les conditions contenues dans la résolution d'adhésion adoptée par le Conseil des gouverneurs à la majorité simple. Les statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et de l'Association internationale de développement (AID), qui constituent ensemble la Banque mondiale, fixent des exigences très similaires²¹⁵⁹.

En outre, les règles d'admission au FMI et à la Banque mondiale diffèrent de celles qui prévalent dans d'autres organisations internationales en ce sens qu'elles sont plus souples : le Conseil des gouverneurs est habilité à adapter, dans une certaine mesure, la procédure et les conditions d'admission aux circonstances spécifiques de chaque futur État membre²¹⁶⁰. En effet, dans la pratique des organes directeurs du Fonds, après qu'une demande formelle d'admission a été présentée par l'État concerné²¹⁶¹, le Conseil d'administration soumet au Conseil des gouverneurs un rapport contenant une proposition de résolution relative à l'adhésion. Ladite proposition définit le montant de la quote-part allouée au futur État membre, la forme du paiement de la cotisation et toute autre condition d'adhésion.

Le Conseil des gouverneurs adopte ensuite la résolution relative à l'adhésion et propose l'admission dans l'État requérant dans les conditions énoncées dans ce document. Il est intéressant de noter que, puisque la décision d'adhésion est prise par le Conseil des gouverneurs à la majorité simple²¹⁶², aucun État membre ne dispose d'un droit d'un véritable droit de veto²¹⁶³, comme c'est le cas pour une adhésion aux

²¹⁵⁹ I. F.I. Shihata, « Matters of State Succession in the World Bank's Practice », in M. Mrak, *Dimensão internacional do direito : estudos em homenagem a G.E. do Nascimento e Silva*, The Hague-Boston-London, Nijhoff, 1999, pp. 75-79.

²¹⁶⁰ K. G. Bühler, *State succession and membership in international organizations: legal theories versus political pragmatism*, The Hague, Kluwer Law International, 2001, pp. 19-21.

²¹⁶¹ IMF, *By-Laws Rules and Regulations of the International Monetary Fund Sixty-Third Issue*, 2016, disponible à l'adresse suivante: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bl/blcon.htm>.

²¹⁶² Conformément à l'art. XII, sec. 5, paragraphe C des Statuts du FMI, *préc.*, sauf dispositions contraires des statuts, les décisions des organes directeurs du Fonds sont prises à la majorité simple.

²¹⁶³ Il convient de rappeler que dans les organes du FMI, le vote est pondéré en fonction du poids économique de chaque pays dans l'économie mondiale. Par conséquent, lorsqu'une majorité qualifiée

Nations unies par exemple²¹⁶⁴. Le statut de membre est acquis au moment où l'État requérant, en acceptant l'offre, signe solennellement les Statuts s'engageant solennellement à respecter les obligations d'adhésion au FMI, éventuellement après avoir adapté son droit interne aux obligations d'adhésion au FMI, ou à la Banque mondiale.

b. Adhésion du Kosovo et règlement de la question de la succession d'États au sein du FMI et de la Banque mondiale

Dans le contexte de l'absence ou de l'impossibilité d'adhérer à l'Organisation des Nations unies (ONU), il est important de noter comment l'objectif d'une adhésion à part entière à la communauté internationale, notamment au sein des institutions financières internationales (IFI), se rattache à celui d'élargir et de consolider les relations conventionnelles. En effet, jusqu'à présent, la pratique a révélé au moins une tendance à utiliser des activités liées aux traités pour les processus de consolidation internationale du statut d'État²¹⁶⁵.

Conscient de cela, la Déclaration d'indépendance du Kosovo prévoyait expressément la succession du Kosovo aux obligations internationales assumées tant par la République socialiste fédérative de Yougoslavie que par la MINUK et invitait

de 85 % du total des voix est requise, les États-Unis, qui détiennent environ 17 % du total des voix, peuvent effectivement exercer un droit de veto.

²¹⁶⁴ En effet, conformément à la Charte des Nations unies, peuvent devenir Membres de l'ONU « tous [les] États pacifiques qui acceptent les obligations de la [...] Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir » (Charte des Nations unies, art. 4, para. 1). C'est l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de sécurité, qui décide d'admettre des États candidats à l'adhésion. Or, toute recommandation du Conseil de sécurité en faveur de l'admission d'un candidat doit faire l'objet d'un vote favorable de 9 des 15 de ses membres, dont celui de l'ensemble de ses cinq membres permanents (*ibid.*, art. 2, para. 2).

²¹⁶⁵ B. Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organization*, *op. cit.*, pp. 229-235.

également le nouvel État à adhérer aux grandes organisations internationales afin de contribuer à la paix et à la stabilité internationales²¹⁶⁶. Peu après l'entrée en vigueur de la Constitution de la République du Kosovo le 15 juin 2008, le Premier ministre kosovar a, le 10 juillet 2008 envoyé une demande officielle d'admission au Fonds monétaire international (FMI)²¹⁶⁷.

Quelques jours après la présentation de la demande d'admission au FMI par le Premier ministre du Kosovo, la question a été inscrite à l'ordre du jour du Conseil d'administration du Fonds. Au nom de la Serbie, fermement opposée à l'admission du Kosovo, le Directeur exécutif suisse²¹⁶⁸ a souligné que la déclaration d'indépendance constituait une grave violation de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. L'Administrateur argentin a également soulevé la question des relations avec les Nations unies : les autorités du FMI ne seraient pas compétentes pour déterminer l'acquisition par le Kosovo de la personnalité juridique internationale²¹⁶⁹.

Inversement, le Département juridique du FMI a estimé que le Fonds, en tant qu'organisation internationale indépendante des Nations unies, avait le droit d'évaluer de manière indépendante si un territoire détaché d'un État préexistant avait acquis une subjectivité internationale²¹⁷⁰. En effet, de l'interprétation stricte de l'Accord de liaison entre les Nations unies et le FMI, faite par les experts de ce dernier, le FMI

²¹⁶⁶ Déclaration d'indépendance du Kosovo, *préc.*, para. 9 : « [Undertaken] the international obligations of Kosovo, including those concluded on our behalf by the United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) and treaty and other obligations of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia to which we are bound as a former constituent part, including the Vienna conventions on diplomatic and consular relations ».

²¹⁶⁷ Déclaration sur l'adhésion de la République du Kosovo au FMI, communiqué de presse no 08/179 du FMI, 15 juillet 2008, disponible à l'adresse suivante : <http://imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08179.htm>.

²¹⁶⁸ L'administrateur suisse, René Weber, représentait au Conseil d'administration du FMI tous les États membres du groupe de pays du FMI suivant : l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, la République kirghize, la Pologne, la Serbie, la Suisse, le Tadjikistan, le Turkménistan et la République kirghize.

²¹⁶⁹ Sur tous ces points, A. Viterbo, « La membership del Kosovo nel Fondo Monetario Internazionale e nella Banca Mondiale », in L. Gradoni, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo : un'analisi critica*, CEDAM, 2011, p. 218.

²¹⁷⁰ *Ibidem*.

n'est pas juridiquement tenu de se conformer aux résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte. L'article VI, paragraphe 1 de l'Accord de liaison prévoit seulement que, dans l'exercice de ses fonctions, le Fonds tienne « dûment compte » des résolutions du Conseil de sécurité adoptées conformément aux articles 41 et 42 de la Charte. Sur la base de ces dispositions, le FMI reste donc libre d'apprécier en toute indépendance et conformément à ses Statuts s'il doit tenir compte des résolutions du Conseil de sécurité²¹⁷¹ et de quelle manière.

A l'issue de la réunion, le Directeur général du FMI, a décidé ce qui suit « *reflecting the views of Fund members having a majority of the Fund's total voting power, Kosovo has seceded from Serbia as a new independent state. Serbia continued its membership in the IMF and retains all of its quota in the Fund, and all assets in, and liabilities to, the IMF* »²¹⁷².

Cette analyse semble conforme à la pratique antérieure du FMI en matière de succession d'États, qui veut qu'en cas de sécession, étant donné que la perte d'une partie du territoire n'entraîne pas l'extinction de l'État d'origine, l'État existant conservera le statut de son pays et le conservera dans son intégralité. Le nouvel État, une fois qu'il a acquis effectivité et indépendance, peut devenir membre du FMI par la procédure normale d'admission. Ceci apparaît clairement dans le Mémoire de 1974, axé sur le contexte de la décolonisation, du conseiller juridique général du FMI qui déclare que : « *[in] the history of the Fund, there has been no occasion on which any newly independent country has addressed a claim to the Fund to automatic membership or to succession to any part of the rights of a member because that member had formerly accepted the Articles in respect of the newly independent country*

²¹⁷¹ Preuve de la détermination du FMI à réaffirmer son indépendance, en 1982, malgré les sanctions prises par le Conseil de sécurité contre l'Afrique du Sud pour sa politique d'apartheid, le FMI a approuvé le financement de l'Afrique du Sud, qui a été vivement critiqué par la communauté internationale. Voir, K. E. Boon, « "Open For Business": International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *op. cit.*, pp. 560-563.

²¹⁷² *Déclaration sur l'adhésion de la République du Kosovo au FMI*, communiqué de presse no 08/179 du FMI, 15 juillet 2008, disponible à l'adresse suivante : <http://imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08179.htm>.

or because the newly independent country had been created from the territory of the member. The Fund has recognized the continuing identity of the existing member, without any change in its rights and obligations in all such cases »²¹⁷³. La même solution a été appliquée par la Banque mondiale. Par exemple, un mémorandum de 1974 stipulait que: *'the Bank group has taken the position that on achieving independent Statehood, a former dependent territory ceases to be included in the metropolitan country's membership [...] and, if it wishes to become a member, has to acquire membership in its own right. The same is true in the case of separation or secession* »²¹⁷⁴.

Dans le cas du démembrement de l'ex-Yougoslavie, en décembre 1992, le Conseil des gouverneurs a constaté l'extinction de la République socialiste fédérative de Yougoslavie et a réparti ses droits, dettes et intérêts entre les cinq pays successeurs, l'ex-RFY (Serbie-Monténégro, la Croatie, la Slovénie, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine, en leur offrant le statut de membre dans les conditions prévues par leurs résolutions d'adhésion²¹⁷⁵. Le FMI a donc adopté la même position que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations unies qui, malgré les hésitations initiales, ont maintenu en septembre 1992 que la République fédérale de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro) pouvait être considérée comme la continuation de la République socialiste fédérative de Yougoslavie²¹⁷⁶. À l'occasion de cet alignement apparent avec les positions adoptées par les Nations unies, il a également été réaffirmé que : *« it is for the Fund to determine, for its own purposes, whether a member has ceased to exist and, therefore, has ceased to be a member of the Fund. The Fund, when making this*

²¹⁷³ Cité par A. Goia, « State Succession and International Financial Organizations », in M. Koskenniemi et P. M. Eisemann (eds), *State Succession: Codification Tested Against the Facts/La succession d'Etats: la codification à l'épreuve des faits*, The Hague, Nijhoff, 2000, p. 340.

²¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 341.

²¹⁷⁵ Décision prise par le Conseil d'administration du FMI le 14 décembre 1992, Communiqué de presse du FMI n° 92/92, 15 décembre 1992.

²¹⁷⁶ S/RES/777, du 19 septembre 1992 ; A/RES/47/1, 19 septembre 1992.

finding, is not bound by the position taken (or absence thereof) by other organizations, including the United Nations »²¹⁷⁷.

Ainsi, en ce qui concerne le Kosovo, le 8 mai 2009, le Conseil des gouverneurs du FMI, après avoir vérifié que le quorum et la majorité nécessaire²¹⁷⁸ avaient été atteints, a proposé au Kosovo de devenir membre du FMI dans les conditions prévues par la résolution sur l'adhésion²¹⁷⁹.

Une fois le statut de membre du FMI acquis, il était plus facile pour le Kosovo d'accéder à la Banque mondiale et aux autres institutions financières internationales. Ainsi, le Kosovo a accédé à la Banque mondiale le 29 juin 2009²¹⁸⁰ et membre de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, en septembre 2012²¹⁸¹.

2) Succession aux accords internationaux d'aide financière aux territoires au statut ambigu : le cas du Kosovo sous administration internationale

²¹⁷⁷ F. Gianviti, « Some Specific Legal Features of the International Monetary Fund », in R. C. Effros, *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, , IMF, Washington, vol. 4, 1997, p. 14.

²¹⁷⁸ On peut supposer que, outre la Serbie, la Géorgie, Chypre et la Grèce, les pays qui n'ont pas reconnu le Kosovo et qui sont confrontés, respectivement, aux problèmes de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, de la République turque de Chypre-Nord et de la Macédoine, ont également voté contre.

²¹⁷⁹ Fonds monétaire international, *Kosovo Becomes the International Monetary Fund's 186th Member*, communiqué de presse n° 09/240 (29 juin 2009), disponible à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09240.htm>.

²¹⁸⁰ Banque mondiale, *Kosovo Joins World Bank Group Institutions*, communiqué de presse n° 2009/448/ECA (29 juin 2009), disponible à l'adresse suivante : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:2230081~menuPK:34463~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>.

²¹⁸¹ Information disponible à l'adresse suivante : <http://www.ebrd.com/news/2012/kosovo-to-become-member-of-the-ebd.html>.

Au Kosovo sous administration internationale, l'incertitude juridique sur le statut futur du territoire a soulevé des questions préoccupantes quant à la capacité d'un organe de l'ONU à conclure des accords financiers à long terme au nom des bénéficiaires locaux, c'est-à-dire au-delà de l'expiration du mandat de la MINUK.

Ayant été invitée à accorder des prêts pour la reconstruction des infrastructures, la Banque européenne d'investissement (BEI) a insisté pour obtenir des contre-garanties afin que le souverain post-détermination soit tenu d'exécuter les obligations contractées par la MINUK. Dans une lettre adressée au secrétaire général des Nations unies, le président de la CE et le président de la BEI ont tous deux demandé « *confirmation from the UN that... (a) obligations contracted by UNMIK will be binding on any authority that will administer Kosovo after the replacement or termination of UNMIK's mandate ; and (b) this authority will unconditionally accept those obligations as continuing obligations of Kosovo* »²¹⁸².

Les demandes de la BEI étaient remarquables, car elles révélaient les complexités qui sous-tendaient l'accès d'une entité territoriale aux IFI sans perspective de statut ; il est progressivement devenu clair que l'octroi de fonds d'investissement au profit de projets au Kosovo dépendait de l'acceptation par les institutions provisoires d'administration autonome de la responsabilité du remboursement des prêts dûment acceptés par la MINUK agissant au nom de celle-ci. Il est donc devenu courant d'insérer une clause de reconduction dans un accord entre la MINUK et les IFI. En paraphant l'accord, les institutions provisoires d'administration autonome ont reconnu que les obligations contractées par la MINUK sont contractées pour le compte et au nom des institutions provisoires d'administration autonome (PISG), ce qui exclut normalement la responsabilité de l'ONU et de la MINUK. En effet, l'article 15 du règlement n ° 2004/30 sur la promulgation de la loi sur les accords financiers internationaux stipule que: '*PISG acknowledge the obligations undertaken by UNMIK on their behalf [...] and undertake to take all measures within their power to ensure*

²¹⁸² Voir B. Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organization*, op. cit., p. 226.

the full respect of this agreement »²¹⁸³. La clause de reconduction du paragraphe B précise que *'neither the United Nations nor UNMIK shall bear any responsibility for the performance of such obligations or any liability with regard to the performance or non-performance of such obligations by the PISG or any successor to the PISG'*. Par conséquent, l'accord et l'exécution des obligations qui en découlent *« are neither guaranteed nor otherwise secured by UNMIK or the UN »*²¹⁸⁴. En outre, l'article 5 du règlement stipule que *'[all] obligations occurred [...] shall be binding upon the PISG. Upon completion of the mandate of UNMIK [...] information on all outstanding obligations under such agreements to be resolved in line with general principles of International Law, shall be duly brought to the attention of the Security Council »*²¹⁸⁵. Toutefois, les principes auxquels la loi fait référence ne sont pas tout à fait clairs. Un point de vue suggère que le Kosovo nouvellement indépendant ne soit pas automatiquement lié par les obligations contractées par l'ancienne administration, conformément au principe de l'intransmissibilité des traités, codifié dans l'article 16 de la Convention de Vienne²¹⁸⁶. S'il est vrai la Convention de 1978 exclut de son champ d'application les successions d'États concernant les accords internationaux conclus entre États et d'autres sujets de droit international²¹⁸⁷, elle précise tout de même que cette affirmation n'exclut pas l'application des règles relevant du droit international coutumier, codifiés dans la Convention²¹⁸⁸. En revanche, on peut se demander si le Kosovo aurait pu être qualifié d'« État nouvellement indépendant »,

²¹⁸³ UNMIK/REG/2004/30, *On the Promulgation of the Law on International Financial Agreements*, 9 août 2004.

²¹⁸⁴ *Ibid.*, art. 15, para. b.

²¹⁸⁵ *Ibid.*, art. 5.

²¹⁸⁶ Convention de Vienne de 1978, *préc.*, art. 16 : « Un Etat nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir un traité en vigueur ni d'y devenir partie du seul fait qu'à la date de la succession d'Etats le traité était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ».

²¹⁸⁷ *Convention de Vienne de 1978, préc.*, art. 3 : « Le fait que la présente Convention ne s'applique pas aux effets de la succession d'Etats, ni en matière d'accords internationaux conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international, ni en matière d'accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte ».

²¹⁸⁸ *Convention de Vienne de 1978, préc.*, art. 3 (a) : « A l'application à ces cas de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles ils sont soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite Convention ».

étant donné que la MINUK n'était pas, à toutes fins utiles, un « État prédécesseur » au sens de son article 2, paragraphe 1 de la Convention²¹⁸⁹.

Enfin, le règlement n° 2004/34 prévoyait, pour toute négociation, une délégation comprenant trois représentants de la MINUK et trois personnes désignées par le gouvernement, ainsi qu'une procédure à quatre volets par laquelle de tels accords créeraient des obligations pour le Kosovo. Ainsi, les accords financiers internationaux doivent-ils être soumis au gouvernement par le Ministre des finances et de l'économie, approuvés par écrit par le gouvernement, approuvés par l'Assemblée et signés par le Représentant spécial du Secrétaire général pour la MINUK²¹⁹⁰. La loi fournit enfin la base légale de la future coopération entre la MINUK et la BERD, conformément au protocole d'accord signé le 4 mars 2005.

Un règlement général des dettes contractées avant et après 1999 et de celles contractées en vertu du règlement 2004/30 de la MINUK a été inclus dans le règlement relatif au statut définitif.

B. Succession aux actifs et passifs financiers de l'État : le cas du Kosovo lors de sa sécession de la Serbie

La question de la succession aux dettes d'Etat (1) sera suivie de celle relative aux actifs sis sur le territoire kosovoar (2)

²¹⁸⁹ *Convention de Vienne de 1978, préc.*, art. 2, para. 1 (b) : « L'expression « succession d'Etats » s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire » : *ibid.*, art. 2, para. 1 (c) : « L'expression « Etat prédécesseur » s'entend de l'Etat auquel un autre Etat s'est substitué à l'occasion d'une succession d'Etat ».

²¹⁹⁰ *ibid.*, art. 3, paras. 2 et 5.

1) Succession du Kosovo aux dettes d'État dans le cadre de sa sécession de la Serbie

Le Kosovo, formellement une province autonome de la République de Serbie au sein de l'ex-RFY, a été, depuis le 10 juin 1999, sous administration civile des Nations unies, à travers la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)²¹⁹¹.

La succession du Kosovo est inhabituelle, car les différends relatifs à la part de la dette serbe du Kosovo ont été mêlés à des désaccords internationaux sur la légalité de la déclaration d'indépendance du Kosovo et sur sa sécession de la Serbie²¹⁹². Bien qu'il subsiste encore des questions concernant la succession du Kosovo, sa déclaration d'indépendance a suscité presque immédiatement des revendications quant à la question de savoir si les dettes publiques internationales dues par le Serbe, mais dans l'intérêt du Kosovo, sont restées à la charge de la Serbie ou ont été transférées au Kosovo. Ces revendications sont encore en voie d'être entièrement réglées, mais nous pouvons tout de même déjà apprécier la direction donnée, à l'heure actuelle, au règlement de ce différend.

En 2001, lorsque la République fédérale de Yougoslavie (RFY) est devenue membre de la Banque mondiale, elle a signé un accord de prêt avec celle-ci pour restructurer la part de sa dette, due à la Banque mondiale, au sein de l'ex-RFSY. Une partie de cette dette, connue sous le nom de « Prêt de consolidation C » avait été contractée par la RFSY pour des activités au Kosovo. Dans le cadre de cette restructuration, la RFY est devenue l'emprunteur attitré du Prêt de Consolidation C. Pas plus tard que le 13 novembre 2007, la Banque mondiale a continué de considérer que la Serbie, en tant que continuateur de la personnalité juridique internationale de la RFY, a la responsabilité juridique d'assurer le service continu de ce prêt, ainsi que des

²¹⁹¹ S/RES/1244, du 10 juin 1999.

²¹⁹² Jusqu'à ce jour, des Etats importants sur la scène internationale – Russie, Chine – n'ont toujours pas reconnu le Kosovo comme un Etat.

obligations similaires envers les Clubs de Paris et de Londres²¹⁹³. En 2009, le Prêt de Consolidation C s'élevait à environ 380 millions de dollars américains²¹⁹⁴.

Normalement, lorsqu'un territoire accède à l'indépendance, l'État continuant la personnalité juridique de l'État prédécesseur a un intérêt économique à ce que soit reversé à son successeur le plus possible de sa dette extérieure²¹⁹⁵. Cet intérêt économique était particulièrement fort dans le cas de la Serbie, car il s'agissait d'une économie de transition confrontée à une dette élevée en proportion du produit intérieur brut²¹⁹⁶. La succession du Kosovo n'était cependant pas un « cas normal ». En effet, une des priorités nationales de la Serbie était de maintenir le Kosovo en tant que province et de s'opposer à sa sécession. Lorsque le Kosovo a proclamé son indépendance en 2008, si la Serbie avait prétendu que le Kosovo était redevable du Prêt de consolidation C, cela aurait pu impliquer l'acceptation du fait que Kosovo avait acquis le statut d'État. Sans succession, il ne saurait y avoir d'autre raison pour que le Kosovo assume la dette localisée dont la Serbie était jusqu'à présent responsable dans le cadre du rééchelonnement de la dette de la Banque mondiale en 2001. La Serbie a considéré que le coût politique d'une telle réclamation était trop élevé et a plutôt choisi d'engager les coûts économiques du Prêt de consolidation C pour renforcer ses objections à la succession du Kosovo²¹⁹⁷. Le 9 juin 2008, la Banque nationale de Serbie a publié une déclaration dans laquelle elle déclarait qu'elle prévoyait de rembourser la dette du Kosovo et que le gouvernement serbe avait mis de côté le budget à cette fin²¹⁹⁸.

Pour sa part, la priorité du Kosovo était d'établir un État. L'adhésion aux organisations internationales telles que le FMI et la Banque mondiale constituerait une

²¹⁹³ Banque mondiale, *Country Partnership Strategy for the Republic of Serbia for the Period FY08-FY11*, Rapport n° 41310-YF, 13 novembre 2007, p. 28.

²¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 27.

²¹⁹⁵ T.-H. Cheng, « State Succession and Commercial Obligations: Lessons Kosovo », *op. cit.*, p. 698.

²¹⁹⁶ De 2002 à 2007, le PIB de la Serbie est passé de 15,8 à 40,8 dollars. Toutefois, sa dette extérieure en pourcentage du PIB n'a diminué que de 70,9% à 59,6% (*ibid.*, p. 4).

²¹⁹⁷ T.-H. Cheng, « State Succession and Commercial Obligations: Lessons Kosovo », *op. cit.*, p. 698.

²¹⁹⁸ *Ibidem*.

preuve supplémentaire de sa succession²¹⁹⁹. Le 10 juillet 2008, le Kosovo a présenté une demande d'adhésion au FMI et à la Banque mondiale. Le FMI a publié un communiqué de presse dans lequel il a déclaré que le « *Kosovo has seceded from Serbia as a new independent state. Serbia continued its membership in the IMF and retains all of its quota in the Fund, and all assets in, and liabilities to, the IMF* »²²⁰⁰.

En mai 2009, lorsqu'il est devenu évident que le Kosovo deviendrait membre de la Banque mondiale et du FMI²²⁰¹, le transfert de la dette du Kosovo est devenu une priorité²²⁰². Un an plus tard, le 29 juin 2009, le Kosovo est devenu membre du FMI et de la Banque mondiale. Bien que l'adhésion du Kosovo à la Banque mondiale n'ait pas été formellement décidée sur la base d'un accord concernant la prise en charge du Prêt de consolidation C, les deux poursuites étaient étroitement liées. Sans l'accord du Kosovo pour assumer les obligations de remboursement, il est douteux qu'il aurait pu devenir membre du FMI et de la Banque mondiale²²⁰³. Immédiatement après la signature de l'accord d'adhésion avec la Banque mondiale, des représentants du Kosovo se sont réunis pour signer un accord de prise en charge des prêts en présence du secrétaire adjoint américain James Steinberg²²⁰⁴. Dans cet accord, il est dit que le

²¹⁹⁹ Sur le plan pratique, elle relierait également le Kosovo au système financier international et contribuerait à faciliter l'accès aux prêts indispensables au développement. Quant à devenir responsable du Prêt pour la consolidation C, il pourrait éviter un ralentissement excessif de son économie si les États, comme les États-Unis, offraient une aide financière et un soutien diplomatique pour obtenir l'annulation ou le rééchelonnement de la dette.

²²⁰⁰ FMI, *Statement on Membership of the Republic of Kosovo in the IMF*, préc..

²²⁰¹ Banque mondiale, *Kosovo Joins World Bank Group Institutions*, Communiqué de presse n° 2009/448/ECA, 29 juin 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://go.worldbank.org/JQDFZ9RM0> ; FMI, *IMF Offers Membership to Republic of Kosovo*, Communiqué de presse n° 09/158, 8 mai 2009, disponible à l'adresse suivante: https://www.irnf.org/external/np/sec/pr/2009/pro91_58.htm.

²²⁰² Le vice-Premier ministre serbe, Mladjan Dinik, est poursuivi en justice pour une déclaration insistant sur le fait que le Kosovo devrait assumer la part de la dette serbe envers la Banque mondiale allouée au Kosovo lors de l'adhésion du Kosovo au FMI et à la Banque mondiale (*Kosovo to Pay Off 1bn Dollar Debt if It Joins /M E World Bank*, Ministre serbe, BB< Monitoring Europe, 8 mai 2009). Il a fait valoir que c'était juste parce que le Kosovo n'avait pas payé d'impôts à la Serbie depuis une décennie (*ibidem*).

²²⁰³ T.-H. Cheng, « State Succession and Commercial Obligations: Lessons Kosovo », *op. cit.*, p. 699.

²²⁰⁴ Lors de la signature de l'accord de prêt entre le Kosovo et la Banque mondiale, le secrétaire d'État adjoint américain Steinberg a annoncé que les États-Unis paieraient 150 millions de dollars de la dette

Kosovo deviendrait responsable du remboursement du prêt de consolidation C et que la Serbie serait libérée en conséquence de ces obligations²²⁰⁵.

Ce processus de décision n'a pas eu pour effet que le Kosovo devienne responsable d'une partie quelconque de la dette générale de la Serbie. On aurait pu faire valoir, sur la base de la pratique étatique, qu'à la succession, une part proportionnelle de la dette générale, par opposition à la dette localisée au profit du territoire sécessionniste, devrait également être transférée à l'État successeur. Or, il ne semble pas à ce jour qu'une partie de la dette générale de la Serbie ait été transférée au Kosovo. Si l'on se réfère au paragraphe 9 de la Déclaration d'indépendance du Kosovo, qui fait expressément allusion à la succession aux engagements contractés par la MINUK et l'ex-RFSY²²⁰⁶, sans mentionner la RFY, on pourrait croire que le Kosovo ne compte pas assumer la charge des dettes contractées par cette dernière. En effet, la phrase au début du paragraphe 9 de la Déclaration d'indépendance — « *we hereby undertake the international obligations of Kosovo, including those [...]* » — peut signifier que si les auteurs avaient eu l'intention de s'acquitter des obligations internationales découlant des accords conclus par la RFY, cela aurait été fait explicitement comme c'était le cas pour la MINUK et la RFY²²⁰⁷. Cependant, on peut aussi interpréter cette phrase de manière à ne pas exclure les obligations internationales du Kosovo en vertu des accords conclus par la RFY. Cette interprétation plus large

du Kosovo envers la Banque mondiale (transcription de l'allocution du secrétaire d'État adjoint américain James Steinberg, le 29 juin 2000 ; disponible à l'adresse suivante : <http://www.state.gov/s/d/2009/125480.htm>). La Banque mondiale a également cherché d'autres donateurs pour aider le Kosovo à rembourser sa dette, et la Commission européenne s'est engagée à fournir une assistance (Commission européenne, *Commission and Government Seal €103m Assistance Deal for Kosovo*, Communiqué de presse, 25 septembre 2009 ; disponible à l'adresse suivante : <http://www.delprn.ec.europa.eu/cid=2,103,586>).

²²⁰⁵ Transcription de l'allocution du secrétaire d'État adjoint américain James Steinberg, *préc.*.

²²⁰⁶ Déclaration d'indépendance, *préc.*, para. 9 : « *Undertaken the international obligations of Kosovo, including those concluded on our behalf by the United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) and treaty and other obligations of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia to which we are bound as a former constituent part, including the Vienna conventions on diplomatic and consular relations* ».

²²⁰⁷ Q. Qerimi et S. Krasniqi, « Theories and Practice of State Succession to Bilateral Treaties: The Recent Experience of Kosovo », *op. cit.*, p. 1658.

peut s'entendre comme se référant aux obligations internationales du Kosovo en vertu du droit international coutumier, aux obligations liées à la dette extérieure de la RFY ou à d'autres obligations contenues dans le Plan Ahtisaari²²⁰⁸. Ceci pourrait être soutenu par le fait que dans sa Déclaration d'indépendance, le Kosovo s'engage à se conformer pleinement à la Proposition globale de règlement du statut du Kosovo²²⁰⁹ et qu'il accepte pleinement les obligations pour le Kosovo contenues dans ce plan²²¹⁰. Or, ce Plan, dans son annexe VI concernant la part du Kosovo dans la dette extérieure de la République de Serbie, prévoit un processus de réconciliation et d'allocation de la dette qui peut être conclu par une sentence arbitrale en l'absence de compromis²²¹¹. Il n'est pas impossible que la Serbie prenne cette déclaration comme productrice d'effets juridiques à son égard²²¹².

2) Succession du Kosovo aux actifs sis sur son territoire

Cette question a surtout été gérée par la MINUK au début des années 2000s. En effet, le 25 juillet 1999, le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) a promulgué le Règlement de la MINUK n° 1999/1, exerçant son autorité en vertu de la résolution 1244 (1999). Le règlement 1999/1 prévoyait, entre autres, que

²²⁰⁸ *Ibidem*.

²²⁰⁹ Déclaration d'indépendance, *préc.*, para. 1.

²²¹⁰ Déclaration d'indépendance, *préc.*, para. 3.

²²¹¹ Comprehensive proposal for a Kosovo status settlement, annexe VI, art. 3 : « (1) If, within one year after this Settlement has entered into force, Kosovo and the Republic of Serbia have not agreed to debt reconciliation and allocation, the International Steering Group shall nominate an international arbitrator after consultation with the parties, to apportion the international debt of the Republic of Serbia between the Republic of Serbia and Kosovo, or that part of the international debt which has not been agreed upon by the parties, in agreement with the relevant creditors. (2) The arbitrator's debt allocation shall be irrevocable and shall decide which debts are to be transferred to Kosovo ».

²²¹² CIJ, affaire des *Essais nucléaires*, *préc.*, para. 46.

l'administration civile — la MINUK — s'acquitterait de ses fonctions en vertu de la résolution 1244 (1999) en « *issue [ing] legislative acts in the form of regulations* »²²¹³.

Le règlement 2000/54 de la MINUK, qui a modifié le règlement 1999/1, dispose en outre que la MINUK « *administer movable or immovable property which is in the territory of Kosovo, including monies, bank accounts and other assets* » pour lesquels la MINUK a des « *reasonable and objective grounds to conclude* » qu'ils sont « *property of, or registered in the name of, the Federal Republic of Yugoslavia or the Republic of Serbia or any of their organs* »²²¹⁴ ou « *des socially owned property* »²²¹⁵. Ce règlement précise que l'administration des biens par la MINUK sur son fondement « *shall be without prejudice to the right of any person or entity to assert ownership or other rights in the property in a competent court in Kosovo, or in a judicial mechanism to be established by [MINUK] Regulation* »²²¹⁶, tandis que le règlement n ° 2000/47 déclarait que « *UNMIK, its property, funds and assets shall be immune from any legal process* »²²¹⁷.

À travers ces différents règlements, la MINUK a donc établi le régime des avoirs sis sur son territoire.

1) Succession aux dettes d'État dans le cadre d'une succession de gouvernement : le cas de l'Irak sous occupation militaire

I. - La question de la succession aux dettes d'État en droit international positif.

Le droit international traite le changement de régime différemment de la succession d'États. Le changement de régime implique la substitution d'un gouvernement à un

²²¹³ UNMIK/REG/1999/1, *préc.*, para. 4.

²²¹⁴ UNMIK/REG/2000/54, du 27 septembre 2000, para. 6. 1 (a).

²²¹⁵ *Ibid.* para. 6. 1 (b).

²²¹⁶ *Ibid.*, para. 6. 2.

²²¹⁷ UNMIK/REG/2000/47, du 18 août 2000, para. 3.

autre, la souveraineté de l'État demeurant intacte. La succession d'États implique des changements dans la souveraineté de l'État sur un territoire²²¹⁸.

En droit international positif, en effet, un gouvernement successeur est toujours responsable des dettes de son prédécesseur²²¹⁹. Cette règle a été élaborée à une époque où le droit international ne reconnaissait que les États comme ayant une personnalité juridique internationale, et que seuls les États étaient assujettis au droit international. Ainsi, bien que les dettes soient contractées par des actes de fonctionnaires, ceux-ci ont contracté des dettes au nom de l'État²²²⁰. Par conséquent, un nouveau gouvernement est généralement lié par les titres de créance du gouvernement précédent, que cette dette soit due à des créanciers privés, à des créanciers bilatéraux officiels ou à des organisations internationales. Bien que l'on ait tenté d'établir des exceptions à cette règle de la continuité étatique pour les dettes « odieuses »²²²¹ contractées par les régimes précédents, ces tentatives n'ont pas été couronnées de succès²²²².

²²¹⁸ H. H. Perritt, « Resolving Claims when Countries disintegrate: The Challenge of Kosovo », *op. cit.*, p. 145.

²²¹⁹ D. P. O'Connell, *State succession in municipal law and international law*, Cambridge, University Press, 1967, p. 6.

²²²⁰ Convention de Vienne de 1978, *préc.*, art. 3.

²²²¹ La dette odieuse est la doctrine selon laquelle les dettes oppressives d'un gouvernement prédécesseur ne lient pas son successeur. Voir, T.-H. Cheng, « Renegotiating the Odious Debt Doctrine », *Law and Contemporary Problems*, vol. 70, 2007, p. 8. Le concept de « dette odieuse » doit être distingué de la dette illégalement contractée. Lorsqu'un fonctionnaire gouvernemental signataire d'un accord de dette n'a pas obtenu l'autorisation nécessaire exigée par le droit interne, l'État n'est pas lié par un tel engagement si le créancier savait - ou aurait dû savoir - qu'une autorisation appropriée n'avait pas été obtenue. Voir, S. Hagan, « The IMF's role in a Post-Conflict Situation », *op. cit.*, p. 61.

²²²² Par exemple, en 1996, l'Iran a demandé au Tribunal des réclamations États-Unis-Iran d'invalider la dette contractée par le gouvernement précédent auprès des États-Unis au motif que cette dette était « odieuse » et qu'elle n'était donc pas transférable à la République islamique d'Iran. Le Tribunal a rejeté cet argument, déclarant que le droit international ne permettait pas une telle exception à la notion générale de continuité. Voir, États-Unis c. Iran, 32 Iran-U. S. Cl. Trib. *Rép.* 162, sentence no 574-B36-2 (3 décembre 1996).

L'une des raisons pour lesquelles la doctrine de la « dette odieuse » n'est pas devenue un principe bien établi en droit international, c'est que, étant à la fois difficile à définir et à mettre en œuvre, on craint qu'elle ne crée une incertitude considérable dans le système financier international²²²³. Par ailleurs, du point de vue des politiques, l'introduction d'une exception pour « dette odieuse » nuirait très probablement considérablement à la capacité des pays en développement d'emprunter de manière responsable et à accéder aux marchés financiers. Face à la possibilité que la dette légalement contractée puisse être annulée *a posteriori* au motif que son produit a été utilisé à des fins qui peuvent être considérées comme immorales par le régime qui lui succédera, les investisseurs seront moins enclins à fournir de nouveaux financements ou à acheter des créances sur le marché secondaire²²²⁴.

Cependant, il peut y avoir des circonstances dans lesquelles les créanciers, qu'il s'agisse de créanciers privés ou de créanciers bilatéraux officiels, n'auront pas d'autre choix que de consentir à une réduction de la valeur actualisée nette de leurs créances compte tenu de la situation économique du débiteur souverain²²²⁵. Ceci est encore plus vrai dans un contexte de conflit armé où les économies sont souvent entièrement détruites et les États croulent sous le poids de la dette²²²⁶. Un de ces pays qui à, en plus fait l'objet d'une intervention du Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII, est l'Irak. Cette intervention a été déterminante dans la gestion de la dette irakienne.

II. - la gestion de la dette irakienne sous l'impulsion du Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII. Lorsque Saddam Hussein a été expulsé de force du pouvoir en Irak, suite à l'invasion américano-britannique, son régime avait contracté une dette extérieure de 140 milliards de dollars américains²²²⁷. Le gouvernement américain a soutenu que le gouvernement successeur en Irak n'était pas responsable

²²²³ S. Hagan, « The IMF's role in a Post-Conflict Situation », *op. cit.*, p. 60.

²²²⁴ *Ibidem*.

²²²⁵ *Ibid.*, p. 61.

²²²⁶ Sur les liens entre dette et conflit armé, voir M. Goldmann, « Sovereign Debt Crises as Threat to Peace: Restructuring under Chapter VII of the UN Charter? », *op. cit.*, pp. 153-165.

²²²⁷ J. Chung et S. Fidler, « Restructuring under Fire: Why Iraq Debt is No Longer a Write Off », *Fin. Times*, 17 juillet 2006, p. 15.

de la dette irakienne à l'époque de Saddam Hussein en vertu de la prétendue doctrine de la dette de régime odieux. Cette doctrine apparemment dispensait tous les régimes subséquents du remboursement des dettes contractées par les régimes oppresseurs précédents. Certains groupes de défense des droits de l'homme en ont fait la promotion²²²⁸.

Certes, la plupart des dettes contractées pendant la dictature de Saddam Hussein étaient sans le consentement des Irakiens et ne leur profitaient pas. Toutefois, la doctrine des dettes odieuses, telle qu'elle est conçue traditionnellement, ne peut s'appliquer à ces dettes parce que l'Irak n'a subi qu'une succession gouvernementale et non étatique²²²⁹.

Cependant, la dette publique héritée du gouvernement Saddam Hussein en Irak, a été rééchelonnée dans la mesure où le délai de remboursement était devenu pratiquement impossible à respecter et l'encours de la dette préexistant insoutenable, vu les conditions dans lesquelles se retrouvait l'Irak à l'issue du conflit²²³⁰. Sur ces points, le Conseil de sécurité a joué un rôle capital. Effectivement, le 22 mai 2003, il a adopté une résolution établissant le cadre pour l'occupation et la reconstruction de l'Irak. Entre autres choses, la résolution 1483 (2003) a suspendu les procédures judiciaires nationales engagées, ou susceptible de l'être, contre les produits du pétrole et d'autres produits énergétiques, dans l'attente de la mise en place d'un gouvernement représentatif et d'une restructuration de la dette irakienne et, par la même occasion, ordonné à tous les États membres de l'ONU de geler les avoirs irakiens restants dans leurs ressorts respectifs et de les transférer au Fonds de développement pour l'Irak, sous contrôle international et également immunisé²²³¹. Pour donner force de loi à la

²²²⁸ Sur tous ces points, T.-H. Cheng, « Renegotiating the Odious Debt Doctrine », *op. cit.*, p. 7.

²²²⁹ *Ibid.*, p. 26.

²²³⁰ T.-H. Cheng, « State Succession and Commercial Obligations: Lessons Kosovo », *op. cit.*, p. 687.

²²³¹ S/RES/1483, *préc.*, para. 22 : « Notant qu'il importe d'établir un gouvernement représentatif reconnu par la communauté internationale en Irak et qu'il est souhaitable de restructurer rapidement la dette irakienne comme il est indiqué au paragraphe 15 ci-dessus, décide en outre que jusqu'au 31 décembre 2007, à moins que le Conseil n'en convienne autrement, le pétrole, les produits pétroliers et le gaz naturel provenant d'Irak ne pourront, jusqu'à ce que le titre les concernant soit transmis à

résolution de l'ONU aux États-Unis, le président Bush a promulgué le même jour l'ordonnance exécutive n° 13303, respectant scrupuleusement les instructions du Conseil de sécurité, sans cependant fixer une date limite à son application²²³² ; et en novembre 2004, il a étendu l'ordonnance pour couvrir les actifs de la banque centrale irakienne²²³³. Par ailleurs, une résolution ultérieure du Conseil de sécurité va réaffirmer l'engagement fondamental d'immuniser les avoirs irakiens, mais en a déduit les jugements définitifs découlant des obligations contractées après le 30 juin 2004, date du transfert présumé de souveraineté aux autorités irakiennes²²³⁴.

La même année, un projet commun américano-britannique d'une autre résolution (marquant la transition de l'Irak vers une autonomie gouvernementale provisoire) allait au-delà du blocage de l'application de la loi contre les avoirs irakiens : il essayait de suspendre les poursuites judiciaires contre l'Irak. Dans le projet, le Conseil de sécurité « [invite] ses États membres à prendre les mesures appropriées, dans le cadre de leurs systèmes juridiques respectifs, pour une période de 12 mois à compter du 30 juin 2004, afin de surseoir à toute procédure judiciaire et autres procédures similaires devant leurs cours ou autres tribunaux concernant des

l'acquéreur initial, faire l'objet d'aucune procédure judiciaire ni d'aucun type de saisie, saisie-arrêt ou autre voie d'exécution, que tous les États devront prendre toutes les mesures voulues dans le cadre de leurs systèmes juridiques nationaux respectifs pour assurer cette protection et que le produit de la vente de ces produits et les obligations y afférentes, ainsi que les avoirs du Fonds de développement pour l'Irak, bénéficieront de privilèges et immunités équivalents à ceux dont bénéficie l'Organisation des Nations unies, à cela près que lesdits privilèges et immunités ne s'appliqueront pas aux procédures judiciaires à l'occasion desquelles il est nécessaire d'utiliser ce produit ou ces obligations pour réparer des dommages liés à un accident écologique, notamment une marée noire, survenant après la date d'adoption de la présente résolution ».

²²³²Présidence des États-Unis d'Amérique, Exec Order 13,303, *Protecting the Development Fund for Iraq and Certain Other Property in which Iraq Has an Interest*, 68 Fed Reg 31931, 28 mai 2003, para. 1.

²²³³Présidence des États-Unis d'Amérique, Exec Order 13364, *Modifying the Protection Granted to the Development Fund for Iraq and Certain Property in which Iraq Has an Interest and Protecting the Central Bank of Iraq*, 69 Fed Reg 70177, 29 novembre 2004, para. 1.

²²³⁴ S/RES/1546, *préc.*, para. 27 : « Décide en outre que les dispositions du paragraphe 22 de la résolution 1483 (2003) resteront d'application, si ce n'est que les privilèges et immunités visés dans ce paragraphe ne seront pas applicables à des jugements définitifs découlant d'obligations contractées par l'Irak après le 30 juin 2004 ».

plaintes déposées par ou contre l'État irakien, son gouvernement ou l'une quelconque de ses agences ou organes, y compris ses entreprises d'État ou des organismes similaires »²²³⁵. Il convient de noter que le projet visait à bloquer non seulement les revendications à l'encontre du gouvernement irakien, mais aussi ses propres revendications²²³⁶. Cette disposition n'a pas été retenue au final, peut-être parce que les rédacteurs se sont rendu compte qu'elle était à la fois excessive et redondante : excessive pour bloquer l'accès aux tribunaux, et redondante puisque l'utilité pratique des litiges était déjà proche de zéro après la résolution 1483 (2003)²²³⁷.

Qu'à cela ne tienne, étant donné que la production pétrolière représente à elle seule plus de 75 % de l'économie irakienne²²³⁸, les résolutions du Conseil de sécurité et les décrets exécutifs américains ont immunisé efficacement l'Irak, que l'on pouvait considérer à ce moment-là comme étant en faillite, en mettant les principaux actifs commerciaux irakiens hors de portée des créanciers. Cependant, cette immunisation n'était pas radicale, dès l'instant où les créanciers restaient libres de saisir les tribunaux et d'obtenir des jugements ; ils ne pouvaient tout simplement pas les faire appliquer²²³⁹.

Ce précédent montre que, plutôt que de s'appuyer sur la doctrine de la dette odieuse, la communauté internationale, à travers le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, est en mesure d'intervenir pour protéger un gouvernement lorsque sa détresse financière présente une menace politique extraordinaire, mais pas lorsqu'elle découle d'un malheur ou d'une mauvaise gestion périodique. En effet, Les résolutions 1483 (2003) et 1546 (2004) énoncent les normes élevées d'intervention en vertu de la Charte des Nations unies : pour l'ONU, il s'agit d'une « menace à la paix

²²³⁵ Projet de résolution du Conseil de sécurité du 23 mai 2004, disponible à l'adresse suivante : <http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/24-05-04iraqdraftscr.pdf>.

²²³⁶ A. Gelpern, « What Iraq and Argentina Might Learn from Each Other », *Chicago Journal of International Law*, vol. 6, 2005, p. 396.

²²³⁷ *Ibidem*.

²²³⁸ Lettre d'intention de l'Irak, *Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, du 24 septembre 2004, disponible à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/np/loi/2004/irq/01/index.htm>.

²²³⁹ A. Gelpern, « What Iraq and Argentina Might Learn from Each Other », *op. cit.*, p. 400.

et à la sécurité internationales »²²⁴⁰, par conséquent, des mesures exceptionnelles doivent être prises pour y faire face.

Cela dit, une fois passé la période d'urgence, la gestion ultérieure de la dette irakienne se fera en respectant les pratiques internationales en la matière. En effet, l'Irak ayant besoin d'avoir accès à de nouveaux capitaux, elle n'a pas cherché à annuler ses arriérés au FMI. Au lieu de cela, en 2004, elle a payé ses arriérés d'un montant de 55,3 millions de droits de tirage spéciaux²²⁴¹. La dette irakienne du Club de Paris n'a pas non plus été entièrement annulée. Au lieu de cela, elle a été restructurée de manière à ce que l'Irak continue d'être responsable de 20 % de cette dette sur une période de 23 ans, avec un délai de grâce de six ans pour la principale partie de la dette et de six ans pour la capitalisation totale ou partielle des intérêts²²⁴².

Cette décision internationale n'était pas fondée sur l'argument politique explicite selon lequel les dettes étaient contractées sans le consentement des Irakiens et sans qu'ils en tirent profit, mais que l'encours de la dette préexistant était « insoutenable »²²⁴³. En d'autres termes, cette décision internationale appuyait la tendance à ajuster les obligations préexistantes afin d'équilibrer les besoins de stabilité des marchés des capitaux et l'accès continu de l'État ou du gouvernement successeur au capital, d'une part, et la nécessité de protéger le successeur contre l'affaiblissement par des dettes préexistantes, d'autre part²²⁴⁴.

La décision internationale concernant les requérants non-membres du Club de Paris soutient également la tendance à ajuster les obligations plutôt qu'à les annuler

²²⁴⁰ *Ibidem*.

²²⁴¹ Mémoire d'Economie et de finance politiques pour 2004-2005, du Gouvernement irakien à Rodrigo de Rato, Directeur général, Fonds monétaire international, du 24 septembre 2004, tel que cité par T.-H. Cheng, « Renegotiating the Odious Debt Doctrine », *op. cit.*, p. 27.

²²⁴² Allocution d'Azez J. Hassan, sous-ministre des Finances de la République d'Irak, du 4 mai 2005, disponible à l'adresse suivante : http://www.clubdeparis.org/en/countries/countries.phpCONTINENT_ID=&DETAIL_DETTE_PAGE=1&IDENTIFIANT=397 PAY_ISO_ID=IQ.

²²⁴³ *Ibidem*.

²²⁴⁴ T.-H. Cheng, « Renegotiating the Odious Debt Doctrine », *op. cit.*, p. 28.

entièrement. Par exemple, le règlement du Club de Paris prévoyait que l'Irak n'offrirait pas de conditions plus favorables aux autres créanciers²²⁴⁵. Par conséquent, dans le cadre du programme de règlement avec les prêteurs commerciaux conclus le 18 juillet 2006²²⁴⁶, une dette commerciale d'un montant maximal de 35 millions de dollars a été échangée contre des espèces au taux de 10,25 %²²⁴⁷. En somme, la pratique internationale en ce qui concerne l'Irak a jusqu'à présent été cohérente avec la tendance décisionnelle observée dans d'autres successions récentes. Lorsqu'il y a succession, les décideurs ont tendance à ajuster les obligations de manière pragmatique afin d'équilibrer le besoin de stabilité commerciale et la nécessité de permettre à un État successeur de se développer économiquement.

Conclusion chapitre 2

Les acteurs internationaux, qui ont été amenés à exercer des compétences quasi-étatiques sur les territoires sujets à reconstruction, ont été particulièrement confronté au problème du souverain avec qui s'engager, lorsqu'il a fallu conclure des traités avec ou au nom des territoires concernés. En effet, les traités comme les accords d'aide financière internationale engagent, en principe, les autorités qui les contractent, pour le bénéfice de leur pays. Or, dans le cadre d'administration internationale, comme ce fut le cas au Kosovo et au Timor oriental, ou d'occupation militaire cautionnée par le Conseil de sécurité, ces types d'accords ne peuvent être conclus que par des autorités internationales, ce qui a souvent justifié la réticence des bailleurs de fonds internationaux, comme le FMI, par exemple. La

²²⁴⁵ Club de Paris, *Traitement de la dette*, 21 novembre 2004, disponible à l'adresse suivante : [http://www.clubdeparis.org/en/countries/countries.php?](http://www.clubdeparis.org/en/countries/countries.php?CONTINENT_ID=&DETAIL_DETTE_PAGE=4&IDENTIFIANT=397&PAY_ISO_ID=IQ)

²²⁴⁶ République d'Irak, Ministre des Finances, *Iraq Announces Conclusion of Commercial Debt Settlement*, Communiqué de presse, 18 juillet 2006.

²²⁴⁷ République d'Irak, Ministre des Finances, *Iraq Announces Terms of Commercial Debt Settlement Offer*, Communiqué de presse, 26 juillet 2006.

Banque mondiale a dû considérer ces autorités comme autorité souveraine des territoires concernés pour pouvoir conclure des accords avec eux. Le problème est le même en ce qui concerne la succession aux dettes et au traités commerciaux. Il fut difficile d'identifier le souverain qui devait en répondre.

Conclusion du titre 1

Qu'il s'agisse du de l'adoption de réforme économique structurelle ou de la conclusion ou succession aux accords économiques ou financiers internationaux, des sérieux problèmes relatifs au respect des principes de souveraineté et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ont surgit, posant ainsi sérieusement le problème de leur licéité qui, si établie devrait pouvoir engager la responsabilité juridique des auteurs desdits actes illicites.

Titre II : La responsabilité juridique des différents acteurs intervenants dans le cadre de la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés

Dans le cadre de la reconstruction économique des Etats et territoires déchirés par des conflits armés, des organisations internationales, comme l'Organisation des Nations unies, ont été amenés à exercer des pouvoirs qui, traditionnellement, relèvent du domaine des Etats souverains. Elles ont été capables d'exercer ces pouvoirs en vertu de leur personnalité juridique internationale. Sur la même base, elles peuvent engager leur propre responsabilité internationale, de la même manière que les sujets primaires du droit international.

Pourtant, la personnalité juridique internationale des organisations internationales diffère de celle des États, ce qui a des conséquences dans leur responsabilité internationale²²⁴⁸. Cette question est particulièrement intéressante lorsqu'on garde à l'esprit le fait qu'en exerçant des attributs de la souveraineté, les organisations internationales agissent à double titre : en tant qu'organisme international et en tant qu'autorité gouvernementale sur un territoire donné. Il est donc intéressant de voir comment cette situation est prise en compte par le droit de la responsabilité internationale.

La responsabilité juridique des sujets du droit international peut être invoquée aussi bien au plan international (**Chapitre 1^{er}**), qu'au plan interne (**Chapitre 2**). Ces points, obéissant à des régimes distincts, vont naturellement être abordés séparément.

²²⁴⁸ O. Gerlich, « Responsibility of International Organizations under International Law », *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis [Folia Iuridica Wratislaviensis]*, vol. 2, 2013, p. 11.

Chapitre 1^{er} : Attribution des conduites internationalement illicites aux différents acteurs, en vue de la mise en jeu de leur responsabilité internationale

En pratique, il n'y a pas eu de véritable contentieux internationaux autour des questions d'attribution de responsabilités dans le cadre d'opérations de reconstruction économique entreprises par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII. Cependant, l'intérêt de les analyser réside dans le fait qu'elles nous permettent d'aborder certains problèmes qui peuvent surgir à cette occasion.

Le but de l'analyse, ici, ne sera pas de déterminer si, et si oui, dans quelle mesure les règles du droit international ont été violées²²⁴⁹, mais plutôt à déterminer qui pourrait être tenu responsable en cas de violation du droit international dans ce contexte précis.

Ici, encore, la dissociation entre opérations de reconstruction économique entreprises dans le cadre d'une administration internationale de territoire et celles entreprises dans le cadre d'une occupation militaire de territoire demeure pertinent. En effet, si dans le premier cas, les autorités concernées sont le plus souvent des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, sinon des Nations unies (Section 1), dans le deuxième cas, notamment en Irak, on a eu affaire à une coalition d'Etat (Section 2). Naturellement cela a des conséquences sur les règles d'attribution de responsabilité.

²²⁴⁹ Cette analyse a été menée dans le Titre 1 de la Partie 2 de cette étude.

Section I : Attribution des conduites internationalement illicites aux organes d'organisations internationales ayant pris part au processus de reconstruction

Diverses autorités ont été amenées à exercer des compétences souveraines sur le territoire des Etats ou territoires sujets à reconstruction. Certains sont des organismes internationaux comme la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) ou l'Administration transitoire des Nations unies au Timor (ATNUTO) (§-1).

Cependant, la mission confiée à ces différentes autorités, par le Conseil de sécurité, agissant au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies, comportait également le mandat de transférer progressivement l'exercice desdites compétences aux autorités locales (§-2).

Il importe donc de voir dans chaque cas, comment les questions de responsabilités peuvent et ont été traitées.

Paragraphe 1 : Attribution de conduite aux autorités internationales agissant sous l'égide du Conseil de sécurité

Il faut distinguer l'étude de l'attribution de conduite aux autorités internationales en tant qu'organes subsidiaires des Nations unies (A) de celle de l'attribution de conduite aux autorités internationales en tant qu'organes d'une autre organisation internationale, mis à la disposition des Nations unies (B).

A. Attribution de conduite aux autorités internationales en tant qu'organes subsidiaires des Nations unies

En matière d'attribution de comportement illicite à une organisation internationale, l'article 6 du Projet d'article sur la responsabilité internationale des organisations internationales (DARIO) est très clair. En effet, selon cet article : « [le] comportement d'un organe ou agent d'une organisation internationale dans l'exercice des fonctions de cet organe ou agent est considéré comme un fait de cette organisation d'après le droit international, quelle que soit la position de l'organe ou agent dans l'organisation »²²⁵⁰. Pour que cet article soit applicable dans le cadre des administrations internationales, il faut arriver à démontrer que les entités visées constituent bien des organes ou agents des Nations unies.

La qualité d'organes subsidiaires des Nations unies de la MINUK et de L'ATNUTO. La MINUK a été créée en 1999 par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, agissant en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le chapitre VII²²⁵¹. Elle a été clairement placée sous l'égide des Nations unies²²⁵² et investie de la responsabilité d'exercer des fonctions administratives civiles de base, et aussi longtemps que nécessaire²²⁵³, ainsi que de soutenir un gouvernement autonome et démocratique²²⁵⁴. De même, par la résolution 1272 (1999) du Conseil de sécurité, l'ATNUTO a été investie, dès le début, de la responsabilité générale d'exercer tous les pouvoirs administratifs et législatifs, ainsi que les pouvoirs exécutifs, y compris l'administration de la justice au Timor oriental²²⁵⁵. Bien que cela n'ait pas été

²²⁵⁰ Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, in Rapport de la Commission de droit international à sa 63^e session, *Annuaire de la Commission de droit international*, vol. II, part. II, 2001, également disponible à l'adresse suivante : http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/draft_articles/9_11_2011.pdf.

²²⁵¹ S/RES/1244, 10 juin 1999.

²²⁵² *Ibid.*, para. 5.

²²⁵³ *Ibid.*, para. 11 (b).

²²⁵⁴ *Ibid.*, para. 11 (c).

²²⁵⁵ S/RES/1272, 25 octobre 1999, para. 1.

expressément énoncé par le Conseil, la base juridique dans les deux cas a été identifiée dans les articles 39 et 29 de la Charte des Nations unies²²⁵⁶.

B. Attribution de conduite aux autorités internationales en tant qu'organes d'une autre organisation internationale, mises à la disposition des Nations unies

I.- le contrôle effectif comme critère pertinent. L'article 7 DARIO traite de l'attribution du comportement d'organes ou agents d'un État ou d'une organisation internationale mis à la disposition d'une autre organisation internationale. En vertu de cette disposition, un tel comportement est imputable à cette dernière, si elle exerce un contrôle effectif sur un comportement en question²²⁵⁷.

Un vif débat sur le critère approprié d'attribution des comportements en vertu de l'article 7 DARIO a vu le jour à l'occasion de la décision conjointe sur la recevabilité des affaires *Behrami c. France et Saramanti c. France*, Allemagne et Norvège par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)²²⁵⁸. À cette occasion, la CEDH a prétendu fonder son appréciation sur le critère du contrôle effectif en vertu de l'article 5²²⁵⁹ adopté à titre provisoire, mais elle a, en fait, introduit un nouveau critère d'attribution du comportement, à savoir le critère de l'autorité et du contrôle

²²⁵⁶ C. Stahn, « The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor: a first analysis », *Max Planck yearbook of United Nations law*, vol. 5, 2001, p. 139.

²²⁵⁷ Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, *préc.*, art. 7 : « Le comportement d'un organe d'un État ou d'un organe ou agent d'une organisation internationale mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière d'après le droit international pour autant qu'elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement ».

²²⁵⁸ Sur tous ce point, voir O. Gerlich, « Responsibility of International Organizations under International Law », *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis [Folia Iuridica Wratislaviensis]*, vol. 2, 2013, p. 29.

²²⁵⁹ Rapport de la Commission du droit international adopté à la 56e session, Doc. N. U. A/59/10 (2004), p. 99.

ultimes²²⁶⁰. Le point décisif pour l'attribution des actions et des omissions des contingents militaires à l'ONU a été la considération que le Conseil de sécurité des Nations unies a conservé l'autorité et le contrôle ultimes, de sorte que le commandement opérationnel n'a été que délégué²²⁶¹. Cette conclusion a été tirée de l'interprétation que la Cour a donnée de la résolution 1244 (1999)²²⁶² du Conseil de sécurité des Nations unies, selon laquelle le Conseil de sécurité entendait conserver l'autorité et le contrôle ultimes de la mission de sécurité de la KFOR et déléguer le commandement opérationnel à l'OTAN²²⁶³.

Malgré les critiques²²⁶⁴, la Cour a confirmé cette formule d'attribution de conduite dans ses décisions ultérieures dans les affaires *Karasumaj c. Grèce*¹⁴⁰, *Gajic c. Allemagne*²²⁶⁵ et *Beric et autres c. Bosnie-Herzégovine*²²⁶⁶. Cependant, selon le commentaire du projet d'article 5 de la CDI, le critère d'attribution devrait être fondé sur le contrôle factuel exercé sur le comportement spécifique de l'organe ou du mandataire mis à la disposition de l'organisation d'accueil²²⁶⁷.

II.- l'attribution du comportement d'EULEX aux Nations unies. EULEX a été établie par l'Action commune 2008/124/PESC du Conseil de l'Union européenne qui définit le mandat, la mission et la structure d'EULEX Kosovo. Par conséquent,

²²⁶⁰ O. Gerlich, « Responsibility of International Organizations under International Law », *op. cit.*, p. 28.

²²⁶¹ CEDH, Décision d'irrecevabilité, 31 mars 2007, *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Norvège et Allemagne, préc.*, para. 133.

²²⁶² S/RES/1244, 10 juin 1999.

²²⁶³ CEDH, Décision d'irrecevabilité, 31 mars 2007, *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Norvège et Allemagne, préc.*, para. 135.

²²⁶⁴ O. Gerlich, « Responsibility of International Organizations under International Law », *op. cit.*, pp. 28-31.

²²⁶⁵ CEDH, Décision sur la recevabilité de la requête 28 août 2007, *Slavisa Gajic c. Allemagne*, requête en irrecevabilité. No. 31446/02.

²²⁶⁶ CEDH, 16 oct. 2007, Décision sur la recevabilité de la requête, *Dušan Beric et al. c. Bosnie-Herzégovine*, requête. Nos. 36357/04,36360/04,38346/04, et *al.*

²²⁶⁷ Rapport de la Commission du droit international, adopté à la cinquante-sixième session, « Projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales provisoirement », Doc. A/59/10 (2004), p. 111, par. 3.

EULEX est tout simplement un organe de l'Union européenne²²⁶⁸. La création de cette mission, qui en principe opère dans le cadre défini par la résolution 1244 (1999), se place, certes, dans le contexte du processus de redéfinition des fonctions exercées par la MINUK à la suite de la déclaration d'indépendance du Kosovo ; toutefois, selon ce qui se dégage de manière très claire de l'Action commune, la chaîne de commandement d'EULEX est interne à l'Union européenne et remonte, par le biais du Haut Représentant de l'UE pour le Kosovo, jusqu'au Conseil de l'UE. En effet, l'article 8 de l'Action commune prévoit que « le chef de la mission veille à ce que EULEX KOSOVO coopère étroitement et assure la coordination avec les autorités compétentes du Kosovo et les acteurs internationaux compétents, selon les besoins, y compris avec l'OTAN/KFOR, la MINUK, l'OSCE, les États tiers jouant un rôle dans l'État de droit au Kosovo et un bureau civil international »²²⁶⁹. Sur cette base, les Nations unies ne peuvent pas également supporter la responsabilité du comportement illicite d'EULEX au Kosovo.

De la même manière, on ne peut pas soutenir que le fait que la Mission EULEX reste « sous l'autorité générale des Nations unies »²²⁷⁰ peut conduire à la conclusion selon laquelle, aux fins de l'attribution de sa conduite, EULEX devrait être assimilée à un agent de l'ONU²²⁷¹. En effet, quelle que soit la base juridique sur laquelle se fonde la présence d'EULEX au Kosovo, il ne suffit pas de faire référence à une « délégation de fonctions » pour que toute action ou omission de l'entité à laquelle les fonctions ont été déléguées soit automatiquement attribuable à l'ONU²²⁷².

²²⁶⁸ Dans le même sens, P. Palchetti, « Les Autorités provisoires de Gouvernement (PISG) du Kosovo, EULEX et ONU : les principes d'attribution à l'épreuve », *Revue belge de droit international*, vol. 1, 2013, p. 53.

²²⁶⁹ Conseil de l'UE, 4 février 2008, *Action commune 2008/124/PESC*, in *Journal officiel de l'Union européenne*, 16 février 2008, L 42/92.

²²⁷⁰ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, S/2008/354, p. 5, para. 16.

²²⁷¹ P. Palchetti, « Les Autorités provisoires de Gouvernement (PISG) du Kosovo, EULEX et ONU : les principes d'attribution à l'épreuve », *op. cit.*, p. 53-55.

²²⁷² *Ibid.*, p. 54.

Certes, on ne peut pas exclure que l'organe d'une organisation internationale, tel que EULEX, puisse être considéré comme agent d'une autre organisation et que sa conduite soit attribuable à cette dernière organisation sur la base du critère d'attribution visé à l'article 6 des articles adoptés en 2011. Toutefois, cela présuppose, ainsi que l'observe le commentaire de la Commission du droit international, qu'« un organe ou un agent de l'organisation internationale [soit] entièrement détaché auprès d'une autre organisation »²²⁷³. Par contre, lorsque l'organisation d'envoi conserve certains pouvoirs sur l'organe ou l'agent détaché, c'est le critère énoncé à l'article 7 qui doit être appliqué²²⁷⁴. Aux fins de l'attribution, il faut alors établir qui, de l'organisation auprès de laquelle l'organe est détaché ou de l'organisation d'envoi, exerce un contrôle effectif sur le comportement de cet organe. Ce critère s'applique aussi dans les relations entre EULEX et l'ONU. Cela implique que l'attribution à l'ONU du comportement d'EULEX est soumise à la condition que l'ONU soit dans la position d'exercer un contrôle effectif sur ce comportement²²⁷⁵. Comme l'a soutenu le Secrétaire général concernant la possibilité de tenir l'ONU responsable de la conduite d'EULEX, « [il] est entendu que la responsabilité internationale de l'ONU sera limitée à la mesure de son contrôle opérationnel effectif »²²⁷⁶. Or, compte tenu de la chaîne de commandement, telle qu'indiquée dans l'Action commune du Conseil, il semble difficile que l'on puisse admettre que les Nations unies soient, en général, en mesure d'exercer un contrôle opérationnel effectif sur les opérations menées par EULEX. En l'absence d'un contrôle effectif, ces opérations ne peuvent pas être attribuées à l'ONU.

²²⁷³ Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-troisième session, *op.cit.*, p. 88.

²²⁷⁴ L'article 7 prévoit que « [l]e comportement d'un organe d'un État ou d'un organe ou agent d'une organisation internationale mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière d'après le droit international pour autant qu'elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement ».

²²⁷⁵ P. Palchetti, « Les Autorités provisoires de Gouvernement (PISG) du Kosovo, EULEX et ONU : les principes d'attribution à l'épreuve », *op. cit.*, p. 54.

²²⁷⁶ Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, S/2008/354, du 12 juin 2008, p. 5, para. 16.

Il en suit qu'en principe seule l'Union européenne doit être tenue responsable des actes d'EULEX en raison du lien organique existant entre l'organisation et cette mission²²⁷⁷.

Paragraphe 2 : Attribution de conduite aux autorités provisoires locales : le cas des Institutions provisoires d'administration autonome au Kosovo (PISG)

Les autorités provisoires d'administration autonome au Kosovo (PISG) ont été créées par l'ONU, en particulier, et leurs fonctions et responsabilités ont été strictement déterminées par le règlement 2001/9²²⁷⁸. Par l'intermédiaire du Représentant spécial du Secrétaire général, qui est bien évidemment un agent de l'ONU, l'Organisation avait un pouvoir de contrôle sur les autorités provisoires locales, ainsi que le pouvoir d'intervenir pour remédier à toute mesure prise par elles. Sur cette base, on peut en effet soutenir que le PISG constituait un organe subsidiaire des Nations unies, sur le fondement de l'article 7 DARIO.

Cependant, il a été soutenu par certains auteurs que les autorités provisoires locales au Kosovo étaient dotées d'une certaine personnalité juridique internationale propre²²⁷⁹. L'existence d'une telle personnalité juridique, même limitée, a-t-elle une incidence sur l'attribution ? Selon le professeur Paolo Palchetti, deux réponses

²²⁷⁷ P. Palchetti, « Les Autorités provisoires de Gouvernement (PISG) du Kosovo, EULEX et ONU : les principes d'attribution à l'épreuve », *op. cit.*, p. 55.

²²⁷⁸ UNMIK/REG/2001/9, 15 mai 2001, *On a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo*.

²²⁷⁹ Sur ce point, voir les observations de B. Knoll, « From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate », *European Journal of International Law*, 2005, vol. 16, p. 650 ; *ibid.*, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, *op. cit.*, pp. 139 et s. ; C. Stahn, *The Law and Practice of International Territorial Administration. Versailles to Iraq and Beyond*, *op. cit.*, pp. 558 et s.

différentes peuvent être envisagées²²⁸⁰. D'une part, on peut soutenir que le fait que les autorités provisoires locales disposaient d'une personnalité juridique propre n'a eu aucune conséquence sur la possibilité de les qualifier comme organes ou agents de l'ONU. Alternativement, on peut penser que l'existence d'une telle personnalité suggère que la conduite de leurs organes devrait, en principe, être attribuée uniquement aux autorités provisoires locales en tant que sujet distinct de l'ONU. Si l'on retient la seconde solution, l'ONU ne pourrait être considérée responsable de la conduite des autorités provisoires locales que si les conditions prévues par les règles en matière de responsabilité d'une organisation pour le fait d'un autre sujet sont remplies.

À cet égard, la règle de l'article 15 du texte adopté en 2011 semble être la plus pertinente. Cette disposition vise la possibilité qu'une organisation internationale soit tenue responsable du fait internationalement illicite d'un État si elle donne des directives et exerce un contrôle sur la commission du fait internationalement illicite par cet État²²⁸¹. Cela signifie que pour affirmer la responsabilité de l'ONU à raison d'un comportement des PISG, il conviendrait de prouver que l'ONU exerçait un contrôle sur leurs activités. Cette approche semble être suivie par le Panel consultatif des droits de l'homme créé en 2006 par la MINUK, dans une série d'avis abordant la question de la responsabilité de la MINUK pour la conduite de l'une ou l'autre des autorités provisoires locales. Dans ces avis, le Panel a reconnu que « UNMIK remained responsible, from a human rights perspective, for any action or omission imputable to

²²⁸⁰ P. Palchetti, « Les Autorités provisoires de Gouvernement (PISG) du Kosovo, EULEX et ONU : les principes d'attribution à l'épreuve », *op. cit.*, pp. 47-48.

²²⁸¹ L'article 15 prévoit que « une organisation internationale qui donne des directives à un État ou à une autre organisation internationale et qui exerce un contrôle dans la commission du fait internationalement illicite par cet État ou cette organisation est internationalement responsable de ce fait dans le cas où : a) La première organisation agit ainsi en connaissance des circonstances du fait internationalement illicite ; et b) Le fait serait internationalement illicite s'il était commis par cette organisation ».

the PISG »²²⁸². Cette conclusion a été justifiée surtout sur la base du contrôle que la MINUK exerçait sur les autorités provisoires locales²²⁸³.

Cependant, l'existence d'une personnalité juridique internationale des autorités provisoires locales n'exclurait pas la possibilité de les considérer comme un organe ou un agent de l'ONU. En effet, dans son commentaire relatif aux articles sur la responsabilité des États, la Commission du droit international a pris en considération la situation d'entités territoriales — telles que, par exemple, des États membres d'un État fédéral ou des régions autonomes — qui se trouvent dans une relation de dépendance avec une autre entité territoriale. La Commission a observé que si l'entité « dépendante » ne dispose pas des attributs qui sont le propre des États selon le droit international, elle pourra être considérée comme un organe de l'État qui la contrôle ; et cela même si l'entité en question possède une certaine personnalité internationale²²⁸⁴. La possession d'une certaine personnalité internationale par l'entité « dépendante » n'exclut pas la possibilité que cette entité puisse être considérée comme un organe de l'État qui exerce le contrôle²²⁸⁵. La même solution semble pouvoir

²²⁸² Voir Affaires jointes no 38/08, *Petko Milogoric* ; 58/08, *Milisav Zivaljevic* ; 61/08, *Dragan Gojkovic* ; 63/08, *Danilo Cukic* ; et 69/08, *Slavko Bogicevic*, avis du 24 mars 2010, § 18. V. aussi l'affaire no 02/08, *Nexhmedin Spahiu v. UNMIK*, avis du 20 mars 2009, § 29. Il faut observer que le Panel ne fait aucune mention des articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des organisations internationales.

²²⁸³ P. Palchetti, « Les Autorités provisoires de Gouvernement (PISG) du Kosovo, EULEX et ONU : les principes d'attribution à l'épreuve », *op. cit.*, p. 48.

²²⁸⁴ Ce point a été mis en exergue par le commentaire de l'article 17 des articles sur la responsabilité des États, qui est la disposition du projet de 2001 correspondant à l'article 15 du texte sur la responsabilité des organisations internationales adopté en 2011. Dans ce commentaire, la CDI a observé : « D'autres relations de dépendance, comme celles qui existent par exemple dans le cas des territoires dépendants, ne relèvent absolument pas de l'article 17, lequel ne concerne que la responsabilité d'un État pour ce qui est du comportement d'un autre État. Dans la plupart des relations de dépendance entre un territoire et un autre, le territoire dépendant, même s'il possède une certaine personnalité internationale, n'est pas un État ». Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, vol. 2, 2001, p. 172.

²²⁸⁵ Sur le statut d'organes de l'État des entités territoriales telles que les régions autonomes et les États membres d'un État fédéral, voir *ibid.*, pp. 93-94. Sur cette question, voir aussi Ch. Tomuschat, « Component territorial unit of States under international law », in L. Daniele (dir.), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, pp. 31 et s.

s'appliquer dans le cas où le contrôle sur l'entité territoriale est exercé par une organisation. Donc, ce qui est important aux fins de la qualification du rapport de dépendance n'est pas la possession d'une certaine personnalité internationale par l'entité « dépendante », mais plutôt le fait d'avoir au moins les attributs qui sont le propre des États selon le droit international.²²⁸⁶

Un certain nombre d'éléments semblent indiquer que, aux fins de l'attribution de leurs conduites, les autorités provisoires locales peuvent être considérées comme des agents de l'ONU²²⁸⁷. En effet, dans l'exercice de leurs fonctions, les PISG étaient soumises au contrôle du Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) qui avait le pouvoir de statuer en dernier ressort sur la mise en œuvre de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. De ce point de vue, la répartition des fonctions entre la MINUK et les autorités provisoires locales était le résultat d'une technique d'organisation qui ne mettait pas en cause l'autorité et le contrôle de l'ONU sur l'administration civile du Kosovo. À la lumière de ces éléments — délégation des fonctions et contrôle sur leurs activités —, la qualification des autorités provisoires locales comme agents de l'ONU aux fins de l'application des règles en matière d'attribution semble pleinement justifiée²²⁸⁸.

Par ailleurs, le lien « organique » qui, au moins du point de vue des règles en matière de responsabilité, existait entre les autorités provisoires locales et l'ONU n'a pas nécessairement été rompu à la suite de cette déclaration d'indépendance. L'article 8 des articles sur la responsabilité des organisations internationales précise que, en principe, le comportement d'un agent d'une organisation doit être attribué à

²²⁸⁶ Voir le commentaire de l'article 15, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-troisième session, *préc.*, p. 108.

²²⁸⁷ Sur tous ces points, P. Palchetti, « Les Autorités provisoires de Gouvernement (PISG) du Kosovo, EULEX et ONU : les principes d'attribution à l'épreuve », *op. cit.*, p. 49.

²²⁸⁸ Cette opinion a également été défendue par M.-G. Kohen et *al.*, « The Kosovo Advisory Opinion and UNSCR 1244 (1999): A Declaration of "Independence from International Law" ? », *Leiden Journal of International Law*, 2011, vol. 24, p. 110. De même, selon M.-J. Aznar Gomes, *La administración internacionalizada del territorio*, Barcelona, Atelier libros, 2008, p. 316, la responsabilité pour le comportement des PISG « *recae en las Naciones Unidas (a través de la MINUK) salvo prueba en contrario* ».

l'organisation même si cet agent a outrepassé ses compétences²²⁸⁹. Donc, en principe, on pourrait penser que la déclaration constitue un acte des autorités provisoires locales et, de ce fait, en dernière analyse, une conduite attribuable à l'ONU, même si l'Assemblée du Kosovo, en l'adoptant, avait agi *ultra vires*²²⁹⁰.

Toutefois, comme on peut le dégager de l'article 8, une condition indispensable pour l'attribution d'actes *ultra vires* est que l'agent en question ait agi « en qualité officielle ». Il convient donc de vérifier si l'Assemblée du Kosovo, lors de l'adoption de la déclaration, avait agi ou non « en qualité officielle ». Cette question de l'identité des auteurs de la déclaration d'indépendance a été abordée par la Cour internationale de Justice dans son avis de 2010 sur le Kosovo. La conclusion à laquelle la Cour est parvenue est la suivante : « la déclaration d'indépendance du 17 février 2008 n'est pas le fait de l'Assemblée du Kosovo en tant qu'institution provisoire d'administration autonome agissant dans les limites du cadre constitutionnel, mais est celui de personnes ayant agi de concert en leur qualité de représentants du peuple du Kosovo, en dehors du cadre de l'administration intérimaire »²²⁹¹.

Si l'on accepte la conclusion de la Cour quant à l'identité des auteurs de la déclaration d'indépendance, il faut admettre qu'à partir du moment où cette déclaration a été adoptée, les liens entre les Nations unies et les autorités du Kosovo ont cessé d'exister. Ces autorités n'exercent plus leurs fonctions dans le cadre juridique établi par le Règlement 2001/9 et ne répondent plus à la structure et à la répartition des fonctions qui avaient été envisagées par la MINUK.

²²⁸⁹ L'article 8 prévoit que « le comportement d'un organe ou agent d'une organisation internationale est considéré comme un fait de l'organisation d'après le droit international si cet organe ou agent agit en qualité officielle et dans le cadre des fonctions générales de l'organisation, même s'il outrepassa sa compétence ou contrevient à ses instructions ».

²²⁹⁰ P. Palchetti, « Les Autorités provisoires de Gouvernement (PISG) du Kosovo, EULEX et ONU : les principes d'attribution à l'épreuve », *op. cit.*, p. 51.

²²⁹¹ CIJ, Avis consultatif du 22 juillet 2010, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, préc.*, para. 109.

Section II : Attribution des conduites internationalement illicites à un organe administratif dépourvu de la qualité de sujet de droit international : le cas de l'Autorité provisoire de la coalition en Irak (APC)

Étant donné que l'APC en tant qu'organe administratif n'est même pas un sujet partiel du droit international²²⁹², la question se pose de savoir à qui ses actions peuvent être attribuées. Plusieurs États et les Nations unies ont participé à l'occupation de l'Irak. S'il y a un État qui, de toute évidence, n'est aucunement responsable des actions de l'APC, c'est l'Irak lui-même. L'APC n'était pas son organe, n'a pas été mise à sa disposition par les puissances occupantes et n'exerçait aucun élément de l'autorité gouvernementale irakienne²²⁹³.

Par conséquent, les responsables des actes de l'APC doivent être recherchés auprès des puissances occupantes (§-1) et des Nations unies (§-2).

Paragraphe 1 : L'attribution des actes internationalement illicites de l'Autorité provisoire de la coalition aux puissances occupantes

Une exigence essentielle de la responsabilité internationale des puissances occupantes est que la conduite de l'APC leur est attribuable²²⁹⁴. Conformément au paragraphe 1 de l'article 4 des articles de la CDI sur la responsabilité de l'État, qui

²²⁹² Comparaison du Mémoire supplémentaire présenté par le Foreign and Commonwealth Office au Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes, 5 avril 2004, p. 25.

²²⁹³ Dans le même sens, S. Talmon, « A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq », in Ph. Shiner et A. Williams (eds.), *The Iraq War and International Law*, London, Hart Publishing, 2008, p. 222.

²²⁹⁴ Dans le même sens, S. Talmon, « A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq », *op. cit.*, p. 222.

reflète une règle bien établie du droit international coutumier²²⁹⁵, « la conduite d'un organe de l'État est considérée comme un acte de cet État en vertu du droit international ». Le terme « organe de l'État » est destiné, dans le sens le plus général, à inclure tous les individus ou entités collectives, classées, qui constituent l'organisation de l'État et agissent en son nom²²⁹⁶. Bien que le gouvernement des États-Unis ait été très prudent dans les procédures judiciaires internes sur la revendication de l'APC en tant qu'organe d'État²²⁹⁷, il ne fait aucun doute que, en tant qu'entreprise du gouvernement américain, elle est qualifiée d'organe des États-Unis aux fins de la responsabilité de l'État.

Le Royaume-Uni a déclaré à plusieurs reprises qu'il partageait la responsabilité des actions de l'APC²²⁹⁸. Cependant, il est plus difficile d'attribuer les actions ou omissions de l'APC au Royaume-Uni, compte tenu du rôle mineur du Royaume-Uni²²⁹⁹. En particulier, l'APC ne peut être considérée comme un organe étatique américain « mis à la disposition » du Royaume-Uni au sens de l'article 6 des articles de la CDI sur la responsabilité de l'État. Bien que l'APC ait également agi dans l'exercice d'éléments d'autorité gouvernementale britannique, elle ne l'a pas fait sous la direction et le contrôle exclusif du Royaume-Uni, mais plutôt sur les instructions du gouvernement des États-Unis²³⁰⁰. En outre, toute attribution fondée sur l'article 6 des articles de la CDI signifierait que la conduite de l'APC pourrait être attribuée au seul Royaume-Uni.

²²⁹⁵ Voir, par exemple, CIJ, Arrêt du 26 février 2007, *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro)*, para. 385.

²²⁹⁶ Voir le commentaire sur l'article 4, Rapport de la Commission du droit international, GAOR, 56ème session, Supplément No 10 (A / 56/10), 2001, p. 84, para. 1 ; pp. 85-86, para. 6.

²²⁹⁷ Voir les États-Unis ex rel. DRC, Inc. c. Custer Battles, LLC, 376 F.Supp.2d 617 (EDVa., 2007), Mémoire des États-Unis en réponse à l'invitation de la Cour du 21 décembre 2004, 1er avril 2005 (2005 WL 871352) et Mémoire supplémentaire des États-Unis, 22 avril 2005 (2005 WL 1129476), tels que cités par S. Talmon, « A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq », *op. cit.*, p. 230.

²²⁹⁸ Voir, par exemple, HL Debs., Vol. 664, col. WA108: 7 septembre 2004; Volume. 668, col. WA131: 24 janvier 2005, *ibidem*.

²²⁹⁹ *Ibid.*, p. 2225.

²³⁰⁰ Voir le commentaire sur l'art. 6, Rapport de la Commission du droit international, GAOR, 56e session, Supplément No 10 (A / 56/10), 2001, p. 95, para. 2.

La conduite de l'APC peut être attribuée aux États-Unis et au Royaume-Uni si elle est qualifiée d'« organe commun » des deux États²³⁰¹. Ce terme est généralement utilisé de façon interchangeable avec le terme « organe conjoint » pour décrire un corps qui est un organe de deux ou plusieurs États simultanément. Il faut le distinguer du terme « organe collectif », normalement utilisé pour décrire l'organe d'une personne juridique internationale²³⁰². Le cas d'un organe commun n'est pas expressément prévu au chapitre II des articles de la CDI sur la responsabilité de l'État concernant l'attribution d'un comportement à un État, mais la solution est implicite²³⁰³. Conformément au paragraphe 1 de l'article 4, le comportement d'un organe commun peut être considéré comme un acte de chacun des États dont il est l'organe²³⁰⁴. Dans le cas d'un organe commun, une seule conduite est attribuée simultanément aux deux États. Dans le commentaire de l'un de ses premiers projets d'articles sur la responsabilité de l'État, la CDI a écrit ceci : « : La conduite de l'organe commun ne peut être considérée autrement que comme un acte de chacun des États dont il est l'organe commun. Si ce comportement n'est pas conforme à une obligation internationale, deux États ou plus auraient simultanément commis des actes séparés, même identiques, internationalement illicites »²³⁰⁵.

L'attribution de la conduite d'un organe commun n'est donc pas un cas d'un État participant au fait internationalement illicite d'un autre État. Au contraire, les deux États commettent le fait internationalement illicite.

²³⁰¹ S. Talmon, « A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq », *op. cit.*, p. 228.

²³⁰² *Ibidem*.

²³⁰³ Voir septième rapport sur la responsabilité de l'État par M. Roberto Ago, Rapporteur spécial, *International Law Yearbook*, vol. II, 1978, p. 54, par. 58.

²³⁰⁴ Comparez le deuxième rapport sur la responsabilité de l'État par M. James Crawford, Rapporteur spécial, Addendum, Doc. ONU. A/CN.4/498/Add.1, 1er avril 1999, 3, para. 159.

²³⁰⁵ Commentaire sur le projet d'article 27, adopté par la CDI à sa session du 8 mai au 28 juillet 1978, *International Law Yearbook*, vol. II, 1978, p. 99, para. 2.

Se fondant sur des précédents historiques, le professeur Stefan Talmon a identifié un certain nombre de critères utiles pour identifier un organe commun²³⁰⁶ :

(1) L'organisme en question ne doit pas posséder une personnalité juridique internationale distincte et ne doit pas être considéré comme un organe collectif d'une organisation internationale. Les puissances d'occupation ont précisé que l'APC « n'est pas une entité juridiquement distincte du Royaume-Uni et des États-Unis aux fins du droit international »²³⁰⁷. Au contraire, il a été établi « en tant qu'organe exécutif » des puissances occupantes en Iraq²³⁰⁸ ; (2) Un organe commun de deux ou plusieurs États est un organe d'État de chacun d'eux.

Les organes de l'État, par définition, exercent des éléments de l'autorité gouvernementale de leur État. Cela exige que chaque État en question soit compétent pour exercer l'autorité exercée par l'organe commun. Le secrétaire britannique aux affaires étrangères, Jack Straw, a expliqué que l'APC « a été créée pour exercer les autorités, responsabilités et obligations spécifiques en vertu du droit international des puissances occupantes »²³⁰⁹. Dans sa résolution 1483 (2003), le Conseil de sécurité a reconnu que ces autorités, ces responsabilités et ces obligations incombent aux États-Unis et au Royaume-Uni en tant que puissances d'occupation²³¹⁰.

Il existe différentes façons de créer un organe commun. Les États peuvent créer conjointement un nouveau corps intégré composé de fonctionnaires issus des deux États. Le nombre de fonctionnaires de chaque côté et leur pouvoir décisionnel peuvent varier selon le cas individuel. Étant donné que les États peuvent toujours autoriser un

²³⁰⁶ S. Talmon, « A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq », *op. cit.*, pp. 230-231.

²³⁰⁷ Mémoire supplémentaire présenté par le Foreign and Commonwealth Office au Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes, 5 avril 2004 ; Mémoire des États-Unis en réponse à l'invitation de la Cour du 21 décembre 2004, 1er avril 2005.

²³⁰⁸ Voir la communication écrite de l'APC au Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, 28 mai 2004.

²³⁰⁹ HC Debs., vol. 417, col. 1304W: 10 février 2004, tel que cite par S. Talmon, « A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq », *op. cit.*, p. 233.

²³¹⁰ S/RES/1483 du 22 mai 2003, préambule.

autre État à exercer certains de leurs pouvoirs et à agir en leur nom, les États peuvent également, par voie d'accord, désigner un organe d'État existant parmi eux comme organe commun²³¹¹, ou ils peuvent confier à l'un d'entre eux l'établissement d'un nouvel organe d'État qui servira d'organe commun des deux. Dans ce cas, l'autre État peut aider l'État chargé de la tâche en mettant certains de ses fonctionnaires à la disposition de l'organe existant ou nouvellement créé²³¹².

L'utilisation de l'organe d'un autre État en tant qu'organe commun expose potentiellement l'État à une responsabilité internationale accrue. Il peut être comparé à la situation de l'article 11 des articles de la CDI sur la responsabilité de l'État lorsqu'un État reconnaît généralement et adopte la conduite d'un organe étranger ; la seule différence est que cela se fait de manière *ex ante*. Dans le cas de l'Irak, il semble que le Royaume-Uni a donné aux États-Unis un blanc-seing pour que ce dernier mette en place un nouvel organe, l'APC, qui devait servir d'organe commun des deux puissances d'occupation²³¹³. À ce jour, l'APC en tant qu'organe d'État des États-Unis a agi pour le compte de ce dernier, ainsi que pour le compte du Royaume-Uni. Par conséquent, la conduite de L'APC peut être attribuée aux deux²³¹⁴.

Paragraphe 2 : Responsabilité internationale des Nations unies pour les actes de l'Autorité provisoire de la Coalition

La question de l'attribution de la conduite du Conseil de sécurité et du Secrétaire général peut être éliminée rapidement. Les deux sont des organes principaux des

²³¹¹ A/CN.4/498/Add.1, 1 avril 1999, p. 2.

²³¹² S. Talmon, « A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq », *op. cit.*, p. 234.

²³¹³ Comparez le mémoire complémentaire des États-Unis, *préc.*, p. 88 (« À certains égards, l'APC peut aussi avoir été un instrument d'une coalition des États-Unis et du Royaume-Uni »).

²³¹⁴ S. Talmon, « A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq », *op. cit.*, p. 236.

Nations unies²³¹⁵ et, en tant que tels, leur comportement est imputable aux Nations unies en tant qu'acte de ses organes, aussi bien sur le plan du droit international coutumier que dans le cadre des projets d'articles de la Commission sur la responsabilité des organisations internationales²³¹⁶.

On peut se demander si le comportement de l'APC dans le domaine des pouvoirs délégués peut être attribué aux Nations unies. L'APC n'était pas un organe subsidiaire du Conseil de sécurité au sens de l'article 29 de la Charte des Nations unies. Le Conseil, dans sa résolution 1483 (2003), n'a pas établi l'APC pour l'exercice de ses fonctions, mais a seulement pris note de sa création par les puissances occupantes.

Cependant, la responsabilité des Nations unies peut être invoquée au titre de l'article 7 DARIO. En ce sens, les développements relatifs à la mise en jeu de la responsabilité des Nations unies, du fait du comportement illicite des Autorités provisoire d'administration autonome au Kosovo (PISG), sont également pertinents pour ce cas de figure²³¹⁷.

Conclusion du chapitre 1

Dans ce chapitre, on s'est posé la question suivante : lorsque des actes illicites ont été commis lors du processus de reconstruction, à qui devrait-on les imputer ? La réponse ne fut pas simple tant les relations juridiques qui unissent les différents organes au Conseil de sécurité sont variées et diverses. En effet, selon le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales (DARIO), l'imputabilité au Conseil de sécurité des actes d'autres organes ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agissent de ses organes subsidiaires,

²³¹⁵ S/PV.4761, 2 mai 2003, p. 11 ; voir également la déclaration du délégué français, *ibid.*, p. 4.

²³¹⁶ Charte des Nations unies, art. 7, para. 1.

²³¹⁷ Voir section précédente.

d'organes subsidiaires d'autres organisations, d'autres organisations, ou même d'agent d'autres organisations mis à sa disposition.

Chapitre II: L’invocabilité, devant les juridictions internes, de la responsabilité des divers acteurs internationaux ayant participé au processus de reconstruction : le régime des immunités de juridiction

L’exercice de pouvoirs quasi-souverains, par des organismes internationaux sur le territoire des Etats ou entités non-étatiques sujets à reconstruction, pose également un problème quant à la possibilité d’attirer ces organismes devant les juridictions internes des Etats ou entités non-étatiques concernés, afin qu’ils répondent, notamment, de certains de leurs actes ayant causé du tort à des particuliers. Le problème vient du fait que ces pouvoirs sont exercés au nom du Conseil de sécurité, l’un des organes principaux de l’Organisation des Nations unies. Or, cette dernière, ses composantes subordonnées et ses agents jouissent d’une immunité absolue en vertu de la Convention des Nations unies sur les privilèges et immunités des Nations unies²³¹⁸.

La question qui s’est alors posée était de savoir s’il était approprié de maintenir ce régime d’immunité absolue, lorsque l’organisation et ses mandataires sont appelés à exercer des compétences d’une telle nature sur des territoires.

L’analyse des réponses qui ont été apportées, en pratique (Section II), ne peut faire l’économie du débat théorique sur la nature et la portée des immunités applicables dans ce genre de contexte (Section I). Celle-ci, en effet, nous éclairera sur les difficultés rencontrées par les différents acteurs lors de la mise en œuvre d’opérations de reconstruction économique.

²³¹⁸ Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies, 13 février 1946, disponible à l’adresse suivante : <http://www.un.org/fr/ethics/pdf/convention.pdf>.

Section I : le régime juridique des immunités de juridiction applicable dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit

Les revendications à l'encontre d'organisations internationales par des parties privées ont toujours existé, en particulier dans le cadre d'activités de maintien de la paix menées à l'étranger²³¹⁹, mais l'implication croissante des organisations internationales et en particulier des Nations unies dans diverses formes de consolidation globale de la paix a eu pour effet d'accroître l'impact de l'activité des organisations internationales sur les individus et de les exposer davantage à des conflits potentiels dans l'exercice de cette activité²³²⁰.

La question qui s'est alors posée était de savoir si le régime d'immunité absolue dont jouit l'ONU (§-1) est toujours pertinent lorsque celle-ci ou ses mandataires sont appelés à exercer des compétences quasi-souveraines sur des territoires (§-1).

Paragraphe 1 : Le régime d'immunité absolue de l'Organisation des Nations unies comme fondement des immunités applicables dans le cadre de la reconstruction économique

L'ONU et son personnel international sont généralement considérés comme jouissant de l'immunité absolue de juridiction sur les territoires où ils opèrent. Celle-ci dérive de l'article 105 de la Charte des Nations unies qui déclare que l'« Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et

²³¹⁹ A/C. 5/49/65, 24 avril 1995, Rapport du Secrétaire général, « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier des Nations unies », pp. 6 et s.

²³²⁰ E. De Brabandere, « Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations », *International Organizations Law Review*, vol. 7, 2010, p. 80.

immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts » [...] les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice indépendant de leurs fonctions dans le cadre de l'Organisation »²³²¹. En outre, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies prévoit un système complet d'immunités, y compris des dispositions relatives à l'immunité des « fonctionnaires des Nations unies » et à l'immunité fonctionnelle des « experts en mission » pour les Nations unies²³²².

Le fondement théorique de cette immunité juridictionnelle des Nations unies et de toute autre organisation internationale réside dans l'hypothèse qu'une organisation internationale ne peut véritablement agir dans l'intérêt commun de tous les États membres qui y participent que si elle n'est soumise au contrôle ou à la juridiction d'aucun État membre²³²³. Toutefois, pour parvenir à une véritable indépendance, une organisation internationale doit non seulement être protégée contre les gouvernements individuels, mais aussi contre les préjudices et les jugements incohérents rendus par des tribunaux nationaux indépendants²³²⁴. Enfin, l'indépendance des organisations internationales vis-à-vis des individus peut être menacée²³²⁵.

Il est généralement admis que les immunités des organisations internationales, par opposition aux États souverains, sont limitées par le principe de la nécessité fonctionnelle²³²⁶. En effet, la doctrine de l'immunité fonctionnelle des organisations

²³²¹ Charte des Nations unies, art. 105.

²³²² Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies, *préc.*, arts. V et VI.

²³²³ L. Henkin, *International Law: Cases and Materials*, West, 2009, p. 1295.

²³²⁴ *Ibidem*.

²³²⁵ K. Ahluwalia, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialised Agencies of the UN and certain other international organisations*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1964, p. 120.

²³²⁶ En faisant la distinction entre les immunités des organisations et des États, on a estimé que si les États peuvent se protéger contre toute intrusion indue de la part d'autres États par leur capacité à exercer des représailles, les organisations internationales ne peuvent exercer de représailles contre toute atteinte à leur intégrité. Plus particulièrement, les États peuvent s'accorder ou refuser l'immunité les uns aux autres, et le font généralement sur la base d'accords ou de principes de courtoisie internationale. Toutefois, les organisations internationales n'exercent normalement pas de compétence sur qui que ce soit, à l'exception de leurs propres fonctionnaires, et cela n'est généralement que dans une mesure limitée. Elles ne sont donc pas en mesure d'accorder ou de refuser

internationales a évolué en reconnaissant que les avantages communs à tirer de la coopération organisée ne seraient pas réalisables si les membres individuels étaient autorisés à appliquer leurs propres lois à volonté aux fonctions et activités des organisations internationales²³²⁷.

Selon ce principe, puisqu'une organisation internationale possède un statut juridique fonctionnel, ou une compétence fonctionnelle uniquement²³²⁸, pour jouir de l'immunité, tous les actes de l'organisation internationale – ses actes *jure imperii* ainsi que ses *actes jure gestionis* – doivent être compatibles avec les buts qu'elle est censée poursuivre²³²⁹. À moins qu'un privilège ou une immunité particulière ne soit pas nécessaire aux fonctions de l'entité ou à la réalisation de ses objectifs, il n'y a pas lieu de déroger aux règles normales de compétence en matière judiciaire²³³⁰.

Les organisations internationales peuvent toutefois lever l'immunité soit expressément, soit implicitement, sur la base des dispositions contenues dans leur document constitutif²³³¹. Cette approche du régime des immunités des organisations internationales est aujourd'hui critiquée, notamment lorsque l'Organisation exerce une autorité gouvernementale sur un territoire.

l'immunité aux États. Alors que les États sont protégés contre l'ingérence d'organisations internationales dans leurs affaires par les dispositions de la constitution de ces organisations (par exemple, l'article 2 para . 7 de la Charte des Nations unies) et par le fait que les représentants des États constituent les organes politiques et contrôlent les organes administratifs de ces organisations, les organisations internationales sont protégées contre l'ingérence des États principalement par les immunités prévues par le droit international. Sur tous ces points, voir E. De Brabandere, « Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations », *op. cit.*, pp. 81-91.

²³²⁷ H. Gordon et al, « Immunities of International Organisations », *Virginia Journal of International Law*, vol. 22, 1982, p. 267.

²³²⁸ H. F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of their Legal Status and Immunities*, Dordrecht, Nijhoff, 1994, p. 45.

²³²⁹ *Ibidem*.

²³³⁰ Thomas J. O'Toole, « Sovereign Immunity Redivivus: Suits against International Organisations », *Suffolk Transnational Law Journal*, vol. 4, 1980, p. 3.

²³³¹ N. Wahi, « Human Rights Accountability of the IMF and the World Bank: A Critique of Existing Mechanisms and Articulation of a Theory of Horizontal Accountability », *U.C. Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 12, 2006, p. 368.

Paragraphe 2 : Controverse quant à la licéité du maintien des immunités de juridiction des Nations unies dans le cadre, plus général, d'administration internationale de territoire

I.- *L'inadaptation du régime d'immunité absolue des organisations internationales aux opérations d'administration internationale de territoires.* Le régime d'immunité absolue des organisations internationales a déjà été critiqué par divers acteurs pour des raisons évidentes. Tout d'abord, certains considèrent que ce régime est inadapté dans les situations où les organisations internationales sont amenées à exercer le rôle de gouvernement provisoire d'un territoire, car dans ce domaine elles agissent à double titre : en tant qu'autorité internationale et en tant qu'autorité gouvernementale ayant des responsabilités directes vis-à-vis de la population du territoire administré²³³². Or, de tels privilèges et immunités rendent la responsabilité de ces acteurs très difficile à mettre en œuvre, et rendent presque impossible pour les individus la possibilité de défendre leurs droits contre ces autorités²³³³. Ces privilèges et immunités sont traditionnellement accordés pour protéger les organisations internationales contre l'ingérence unilatérale du gouvernement du territoire où elles opèrent²³³⁴. Une telle justification ne peut pas s'appliquer sur un territoire administré par l'organisation elle-même, sinon cela reviendrait, pour l'organisation, à se protéger d'elle-même. En plus, ces immunités

²³³² C. Stahn, « Governance beyond the State: Issues of legitimacy in International Territorial Administration », *op. cit.*, p. 31.

²³³³ OSCE mission au Kosovo, *Review of the OSCE mission in Kosovo's activities 1999-2001*, disponible à l'adresse suivante: <https://reliefweb.int/report/serbia/review-osce-mission-kosovos-activities-1999-2001>.

²³³⁴ M. Singer, « Jurisdictional Immunity of International Organisations: Human Rights and Functional Necessity Concerns », *Virginia Journal of International Law*, vol. 36, 1995, pp. 153-165.

portent atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la nécessaire séparation des pouvoirs, et elles peuvent violer le droit à un recours²³³⁵.

II.- *La nécessité de maintenir l'immunité absolue des organisations internationales dans le contexte général de l'administration internationale de territoires.* Cette position a essentiellement été défendue par Eric de Brabandère²³³⁶. Selon ce dernier, il est nécessaire de maintenir le régime d'immunité absolue des organisations internationales afin de préserver leur autonomie institutionnelle, même lorsqu'elles prennent des responsabilités administratives dans un État ou un territoire²³³⁷. En effet, l'immunité des organisations internationales ne reflète pas seulement la nécessité d'assurer leur indépendance fonctionnelle, en particulier vis-à-vis de l'État hôte. Il a été suggéré que, d'un point de vue politique, les tribunaux nationaux ne sont tout simplement pas les instances appropriées pour connaître des plaintes déposées contre les organisations internationales²³³⁸.

Il a également été souligné que l'octroi de privilèges et d'immunités aux organisations internationales, afin de garantir que l'État hôte ne puisse exercer aucune influence ni aucun contrôle sur l'organisation, est fondamental pour contribuer au maintien de l'égalité souveraine des États²³³⁹. Cet argument est bien-sûr étroitement lié au principe fonctionnaliste, toutefois il ne s'agit pas seulement ici de veiller à ce que l'organisation exerce ses fonctions de manière indépendante, mais il s'agit aussi d'éviter sa prise de contrôle unilatéral par un ou plusieurs États membres. En particulier, « *the host state cannot be in a position allowing it to impose its national*

²³³⁵ Sur tous ces points, voir D. Pacquée et S. Dewulf, « International Territorial Administrations and the Rule of Law: The Case of Kosovo », *op. cit.*, p. 7.

²³³⁶ E. De Brabandere, « Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations », *op. cit.*, pp. 79-119.

²³³⁷ E. De Brabandere, « Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations », *op. cit.*, p. 81.

²³³⁸ L. Diaz Gonzalez, « Quatrième rapport sur les relations entre États et organisations internationales (deuxième partie du sujet) », *Annuaire de la Commission du droit international*, 1989, pp. 153-168.

²³³⁹ J. L. Kunz, « Privileges and Immunities of International Organizations », *American Journal of International Law*, vol. 41, 1947, p. 847.

legislation and jurisdiction on the organisation »²³⁴⁰ car cela placerait inévitablement l'État hôte dans une situation plus favorable que les autres États membres²³⁴¹. Une telle position plus favorable serait clairement contraire à l'égalité souveraine des États. De même, l'État hôte ne peut pas, non plus, être en position de tirer des avantages fiscaux de la présence de l'organisation et des fonds mis à sa disposition²³⁴². Bien que la préservation de l'égalité souveraine des États, en interdisant à l'État hôte d'imposer son droit national à l'organisation, puisse être plus évidente en ce qui concerne l'octroi de privilèges plutôt que d'immunités²³⁴³, les tribunaux nationaux se sont explicitement appuyés sur cet argument pour défendre l'immunité des organisations internationales²³⁴⁴.

Sur ces bases, il est donc utile de conserver intact le régime d'immunité des organisations internationales, même lorsqu'elles exercent une autorité de nature gouvernementale sur un territoire.

En pratique, les différents acteurs, disposant de tels pouvoirs, ont eu tendance à maintenir ce régime d'immunité de juridiction absolue sur le territoire des entités où ils ont été amenés à intervenir.

Section II : Le régime juridique des immunités de juridiction appliqué dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit

²³⁴⁰ E. De Brabandere, « Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations », *op. cit.*, p. 85.

²³⁴¹ I. Pingel, « Article 105 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, *op. cit.*, p. 2159.

²³⁴² L. Diaz Gonzalez, « Quatrième rapport sur les relations entre États et organisations internationales (deuxième partie du sujet) », *op. cit.*, pp. 153-168.

²³⁴³ *Ibidem*.

²³⁴⁴ A. Reinisch, *International Organizations before National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 241. Sur tous ces points, E. De Brabandere, « Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations », *op. cit.*, pp. 81-86.

La question de l'immunité de juridiction des organismes internationaux, mandatés par le Conseil de sécurité pour procéder à la reconstruction ou à la consolidation des Etats et territoires à l'issue de conflits armés, a été une question épineuse pour lesdits organismes. Tous n'y ont pas répondu de la même manière.

Si la tendance générale a été de maintenir le régime d'immunité absolue issue de la Charte des Nations unies et de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies de 1946, l'exception établie par la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) à l'égard de son Agence fiduciaire au Kosovo (KTA) mérite d'être spécialement soulignée. Pour cette raison, la question spécifique du régime d'immunité établi par la MINUK au Kosovo sera abordée (§-2), après que nous ayons analysé la tendance générale en la matière, ainsi que les difficultés rencontrées par les différents acteurs internationaux (§-1).

Paragraphe 1 : La tendance générale, le maintien du régime d'immunité absolue des autorités internationales exerçant des compétences gouvernementales sur un territoire : le cas du Timor oriental et de l'Irak

Au Timor oriental (A) et en Irak (B) la tendance a été de maintenir, pour le compte des différentes autorités internationales dépositaires de pouvoirs administratifs sur ces territoires, un régime d'immunité absolue à l'égard des tribunaux internes.

Chaque cas a, cependant, soulevé des problèmes particuliers qui justifient qu'ils soient analysés séparément.

A. Le régime d'immunité de juridiction de l'ATNUTO au Timor oriental

Au Timor oriental, le Représentant spécial de l'Administration transitoire des Nations unies (ATNUTO) n'a pas publié de règlement spécifique pour confirmer

l'immunité juridictionnelle de l'ATNUTO. Cette absence de dispositions claires a créé une confusion et une ambiguïté considérables quant à la question des immunités des Nations unies devant les juridictions est-timoraises²³⁴⁵. En effet, certains règlements ont établi que les décisions administratives prises par l'Administration des Nations unies pouvaient être contestées devant les « *competent judicial authorities in East-Timor* »²³⁴⁶. Mais il n'était pas clair dans quelle enceinte de telles revendications pouvaient être faites, et en vertu de quelles circonstances les actes juridiques de l'ATNUTO donnaient lieu à une responsabilisation institutionnelle ou individuelle²³⁴⁷.

Cela dit, la position officielle du conseiller juridique principal de l'ATNUTO était que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies s'appliquait pleinement au personnel de l'ONU²³⁴⁸. En outre, des rapports ont suggéré que l'ATNUTO a joui de facto d'un haut degré d'immunité²³⁴⁹.

B. Le régime d'immunité de juridiction de l'APC en Irak

²³⁴⁵ C. Stahn, « Governance beyond the State: Issues of legitimacy in International Territorial Administration », *op. cit.*, p. 34.

²³⁴⁶ Une clause identique était contenue dans les règlements n° 2000/17 et 2000/19, qui disaient ceci : « *Pending the establishment of adequate judicial procedures for administrative matters, a person or legal entity may challenge a decision of the Deputy Transitional Administrator to uphold the original decision adverse to their interests with the competent judicial authorities in East Timor. In any court proceeding arising out of or in connection with the present regulation against UNTAET or a servant of UNTAET, the court shall apply the same substantive norms as would be applicable under the procedures for administrative matters* »; UNMIK/2000/17, 8 juin 2000, sec. 6, paras. 4 et 5 ; UNMIK/2000/19, 30 juin 2000, sec. 8, paras. 4 et 5.

²³⁴⁷ C. Stahn, « Governance beyond the State: Issues of legitimacy in International Territorial Administration », *op. cit.*, p. 34.

²³⁴⁸ F. Rawski, « To Waive or Not to Waive: Immunity and Accountability in U.N. Peacekeeping Operations », *Connecticut Journal of International Law*, vol. 18, 2003, p. 118.

²³⁴⁹ Voir Amnesty International, « East Timor : Justice Past, Present and Future », Rapport du 27 juillet 2001, p. 35.

En Irak, l'Autorité provisoire de la coalition (APC) a évité tout degré significatif de responsabilité en supprimant la compétence des tribunaux irakiens sur tout le personnel de la coalition, tant en matière civile que pénale, dans le Mémoire n° 3²³⁵⁰ et dans l'ordonnance n° 17²³⁵¹ qu'elle a adoptés. L'ordonnance 17, promulguée littéralement à la veille du transfert du pouvoir politique de l'Autorité provisoire au gouvernement intérimaire, portait sur le statut juridique de la myriade de personnel militaire et civil étranger en Irak qui accomplissait de nombreuses tâches à l'appui du nouveau gouvernement intérimaire. Elle garantit une immunité de juridiction aux occupants et à leurs sous-traitants en Irak. En effet, la section 2 de cette ordonnance établit l'immunité de juridiction pour ces entités et individus, ainsi que pour leurs biens, fonds et avoirs²³⁵². Très important à souligner, tous les membres du personnel couverts sont soumis à la juridiction exclusive de leurs États d'origine respectifs²³⁵³. Ils sont ainsi à l'abri de toute forme de restriction de leurs libertés, sauf lorsqu'elle est imposée au nom de leurs États d'origine respectifs²³⁵⁴.

Une autre disposition importante est la section 4 qui traite, quant à elle, des questions soulevées par la présence et les activités d'entrepreneurs privés non irakiens. Elle prévoit d'abord que tout État d'origine peut conclure un contrat avec tout fournisseur ou entrepreneur pour tout bien ou service dont l'État d'origine a besoin en Irak²³⁵⁵. En ce qui concerne les contrats visés par l'ordonnance, les parties à ces

²³⁵⁰ CPA/MEM/2004/3, 27 juin 2004, *Criminal Procedures (Revised)*, sec. 2, para. 3.

²³⁵¹ CPA/ORD/2004/17, 28 juin 2004, *Status of the CPA, MNFI, Certain Missions and Personnel in Iraq w/Annex**Revised***.

²³⁵² *Ibid.*, sec. 2, para. 1. Tous les membres du personnel visés par le décret sont également tenus de respecter les lois irakiennes qui les concernent, y compris les règlements, ordonnances, mémorandums et avis publics publiés par l'administrateur de l'ACP (*ibid.*, sec. 2, para. 2).

²³⁵³ *Ibid.*, sec. 2, para. 3.

²³⁵⁴ *Ibidem*.

²³⁵⁵ *Ibid.*, sec. 4, para. 1.

contrats sont exemptées de l'application des lois et règlements irakiens relatifs aux termes et conditions desdits contrats²³⁵⁶.

Dans l'ensemble, cette ordonnance visait à accorder une immunité quasi-absolue au personnel de l'Autorité provisoire de la coalition, de la force multinationale et des consultants internationaux. L'immunité des entrepreneurs se limitait aux seules questions relatives aux conditions de leurs contrats. Cependant, l'attestation par un État d'envoi²³⁵⁷ que son contractant a agi conformément aux termes de son contrat, comme preuve concluante dans toute procédure judiciaire irakienne²³⁵⁸, pouvait effectivement priver le système juridique irakien de toute compétence à l'égard de cet entrepreneur en ce qui concerne les questions couvertes par l'immunité²³⁵⁹.

Ce régime d'immunité étendu sommairement et prospectivement à pratiquement toute entité ou tout individu non irakien a été controversé, tant sur le plan national²³⁶⁰ qu'international²³⁶¹; d'autant plus qu'aux Etats-Unis, la disposition de l'ordonnance qui donne aux Etats d'origine la responsabilité de traduire en justice les diverses entités visées a été neutralisée par l'*Executive Order* 13303, selon laquelle les entreprises américaines actives dans l'industrie pétrolière en Irak ne risquent aucune

²³⁵⁶ *Ibid.*, sec. 4, para. 2. Pour les autres activités en Irak qui ne sont pas visées par l'ordonnance, les entrepreneurs sont tenus de se conformer à la législation irakienne concernant les exigences applicables en matière de licences et d'enregistrement (*ibidem*).

²³⁵⁷ Dans le cas des contractants, l'État d'envoi est réputé être le pays de nationalité de l'un quelconque de ces contractants. Sur ce point, voir J. S. Shi, « The Legal Status of Foreign Military and Civilian Personnel Following the Transfer of Power to the Iraqi Interim Government », *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 33, 2004, p. 255.

²³⁵⁸ CPA/ORD/2004/17, 28 juin 2004, sec. 4, para. 5.

²³⁵⁹ Voir J. S. Shi, « The Legal Status of Foreign Military and Civilian Personnel Following the Transfer of Power to the Iraqi Interim Government », *op. cit.*, p. 256.

²³⁶⁰ Pour les controverses nationales, nées notamment de l'affaire Blackwater, voir H. Tigroudja, « Les accords du 17 novembre 2008 établissant le cadre juridique de la présence américaine en Irak et de la coopération entre les deux Etats », *Annuaire français de droit international*, vol. 55, 2009, pp. 63-85.

²³⁶¹ Amnesty International, Iraq: Memorandum on Concerns Relating to the Rule of Law, Mde/14/157/2003, (2003); Amnesty International, Iraq: Memorandum on Concerns Related to Legislation Introduced By the Coalition Provisional Authority, Mde/14/176/2003, (2003); tel que cité par E. Afsah, « Limits and Limitations of Power: The Continued Relevance of Occupation Law », *op. cit.*, p. 577.

poursuite pour infraction à la législation si cette infraction a eu lieu dans le cadre de l'extraction pétrolière et du rétablissement de l'infrastructure pétrolière en Irak²³⁶².

Par ailleurs, d'un point de vue global, l'ordonnance a également soulevé des problèmes de compatibilité avec le régime des sanctions économiques du Conseil de sécurité. Par exemple, la section 4, paragraphe 1, autorisait les États d'origine à employer sans restriction tout entrepreneur ou fournisseur²³⁶³. Cela a soulevé la question de savoir si les fournisseurs et entrepreneurs des États, qui sont par ailleurs limités ou interdits de participer à de telles activités en raison de sanctions commerciales et autres embargos imposés par le Conseil de sécurité, peuvent néanmoins solliciter des contrats en vertu de l'ordonnance 17²³⁶⁴.

Paragraphe 2 : La levée partielle des immunités de l'autorité internationale au Kosovo

Si l'approche suivie au Kosovo, dans sa globalité, est similaire à celle des autres cas de figure évoqués (A), la question de la privatisation des entreprises sociales au Kosovo a obligé la MINUK à ne pas recouvrir l'un de ses organes subsidiaires du même régime d'immunité dont elle dispose (B).

²³⁶² Présidence des États-Unis, 28 mai 2003, *Executive Order - Protecting the Development Fund for Iraq and Certain Other Property in Which Iraq Has an Interest*. Pour une analyse détaillée de cet arrêté, voir C. Kelly, « The War on Jurisdiction: Troubling Questions about Executive Order 13303 », *Arizona Law Review*, vol. 46, 2004, pp. 480-560; R. Khavari, « Executive Order 13303: Is the Bush Administration Choosing Corporations over Human Rights Actions Instituted via the Alien Tort Claims Act », *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, vol. 14, 2006, pp. 119-154.

²³⁶³ CPA/ORD/2004/17, 28 juin 2004, sec. 4, para. 1.

²³⁶⁴ J. S. Shi, « The Legal Status of Foreign Military and Civilian Personnel Following the Transfer of Power to the Iraqi Interim Government », *op. cit.*, p. 255.

A. Le maintien du régime d'immunité juridictionnelle de la MINUK au Kosovo

Le mandat de la Mission des Nations unies au Kosovo (MINUK) découle de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité qui a conféré à la MINUK, notamment au Représentant spécial du Secrétaire général au Kosovo, l'ultime pouvoir législatif et exécutif au Kosovo. Celle-ci a, en effet, délégué le pouvoir d'accorder et de renforcer les immunités au RSSG qui s'en est prévalu en sa qualité de législateur en publiant le Règlement 2000/47 sur le statut, les privilèges et immunités de la MINUK, de la KFOR et de leur personnel au Kosovo²³⁶⁵.

Ce règlement accorde une large immunité à la MINUK lorsqu'il prévoit que : « *UNMIK, its property, funds and assets shall be immune from any legal process [...] UNMIK personnel, including locally recruited personnel, shall be immune from legal process in respect of words spoken and all acts performed by them in their official capacity* »²³⁶⁶. Cette immunité fonctionnelle couvre à la fois les affaires pénales et civiles²³⁶⁷ et ne peut être levée par le Secrétaire général que dans les cas où, à son avis, cette immunité entraverait le cours de la justice et peut être levée sans préjudice des intérêts de la MINUK²³⁶⁸. Le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) lui-même et les quatre représentants spéciaux adjoints ont bénéficié également d'une immunité absolue²³⁶⁹.

L'octroi d'une telle immunité à la MINUK et à ses agents a fortement été contesté. En effet, le Médiateur au Kosovo (*Ombudsperson*) a examiné la justification de l'octroi de l'immunité en droit international et a conclu que l'exercice des pouvoirs gouvernementaux par les Nations unies au Kosovo ne relevait pas de cette logique.

²³⁶⁵ UNMIK/REG/2000/47, 18 août 2000, *On the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and their Personnel in Kosovo*.

²³⁶⁶ *Ibid.*, sec. 3.

²³⁶⁷ D. Pacquée et S. Dewulf, « International Territorial Administrations and the Rule of Law : The Case of Kosovo », *op. cit.* p. 6.

²³⁶⁸ UNMIK/REG/2000/47, 18 août 2000, sec. 6, para. 1.

²³⁶⁹ *Ibid.*, sec. 3, para. 2.

Selon lui, « *[the] main purpose of granting immunity to international organizations is to protect them against the unilateral interference by the individual government of the state in which they are located, a legitimate objective to ensure the effective operation of such organizations [...]* »²³⁷⁰. Il a conclu que ce raisonnement ne s'appliquait pas à la MINUK, qui « *in fact acts as a surrogate state. It follows that the underlying purpose of a grant of immunity does not apply as there is no need for a government to be protected against itself* ». Il a fait observer que « *no democratic state operating under the rule of law accords itself total immunity from any administrative, civil or criminal responsibility* »²³⁷¹.

Il a conclu que, parce que « *the fundamental precept of the rule of law is that the executive and legislative authorities are bound by the law and are not above it* », l'exercice du pouvoir législatif et exécutif par la MINUK « *must be subject to the oversight of the judiciary, as the arbiter of legality in a democratic society* »²³⁷².

De même, en avril 2002, l'OSCE a recommandé de modifier le Règlement 2000/47 afin de permettre aux tribunaux locaux d'examiner les mesures ou décisions administratives prises par les autorités de la MINUK²³⁷³. Il a été suggéré que la modification du Règlement définirait les actes réguliers pris par la MINUK en sa qualité d'administrateur local, mais aucune modification ne fut apportée²³⁷⁴.

Le régime d'immunité absolue de la MINUK a été maintenu alors même que le cadre institutionnel avait évolué, en 2001, avec le transfert de compétence aux

²³⁷⁰ Ombudsperson au Kosovo, Rapport special n° 1, *On the Compatibility with Recognized International Standards of UNMIK Regulation 2000/47 on the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and Their Personnel in Kosovo (18 August 2000)*, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ombudspersonkosovo.org/doc/spec%20reps/pdf/sr1.pdf>.

²³⁷¹ *Ibidem*.

²³⁷² *Ibid.*, para. 24.

²³⁷³ Mission de l'OSCE au Kosovo, « Review 4: The Criminal Justice System in Kosovo (September 2001 - February 2002) », p. 43, disponible à l'adresse suivante : http://www.osce.org/documents/mik/2002/04/965_fr.pdf.

²³⁷⁴ Mission de l'OSCE au Kosovo, « Review 7: The Criminal Justice System 1999-2005. Reforms and residual Concerns », disponible à l'adresse suivante: http://www.osce.org/documents/mik/2006/03/18579_en.pdf.

institutions provisoires d'administration autonome du Kosovo (PISG). En effet, bien que le cadre constitutionnel habilite explicitement les tribunaux locaux à contrôler les décisions des institutions locales provisoires²³⁷⁵, les tribunaux locaux n'ont pas le pouvoir de contrôler les décisions de la MINUK²³⁷⁶, et aucun autre organe judiciaire n'a le pouvoir de le faire²³⁷⁷.

Sur tous ces aspects, la MINUK n'a pas été très différente des autres autorités internationales dépositaires de pouvoirs gouvernementaux sur un territoire. Tout comme au Timor oriental, au Kosovo, un Médiateur (*Ombudsperson*) a été mis en place par l'administration transitoire. Le pouvoir de ce Médiateur était cependant limité²³⁷⁸. Au Kosovo, le seul mécanisme concret de contrôle judiciaire des décisions de la MINUK a été, au final, la Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo qui a compétence exclusive pour contrôler les décisions de l'organisme de privatisation, la KTA.

A. Le refus d'octroyer un régime d'immunité absolue à l'Agence fiduciaire du Kosovo (KTA)

La MINUK avait pour mandat, d'une part, de restructurer l'économie publique du Kosovo. D'autre part, elle était empêchée de porter atteinte à l'intégrité territoriale de la RFY (Serbie-et-Monténégro)²³⁷⁹. L'absence d'une feuille de route pour le statut futur du Kosovo a incontestablement fait en sorte que ces deux mandats entrent directement en conflit dans le domaine de la privatisation.

²³⁷⁵ UNMIK/REG/2001/9, 15 mai 2001, chap. 9, sec. 4, para. 2.

²³⁷⁶ UNMIK/REG/2000/47, 18 août 2000, paras. 1 à 3.

²³⁷⁷ F. Rawski, « To Waive or Not to Waive: Immunity and Accountability in U.N. Peacekeeping Operations », *op. cit.*, p. 118.

²³⁷⁸ Sur l'intérêt d'un tel mécanisme de contrôle, voir E. De Brabandere, « Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations », *op. cit.*, pp. 110-119.

²³⁷⁹ S/RES/1244, 10 juin 1999, préambule.

En effet, dans l'exercice de ses pouvoirs issus de la résolution 1244 (1999), la MINUK a adopté un règlement lui permettant de privatiser les entreprises sociales au Kosovo²³⁸⁰, et un autre établissant l'Agence fiduciaire du Kosovo, chargée de procéder à ces privatisations²³⁸¹.

L'une des conditions préalables à la mise en œuvre de ce processus de privatisation était une décision administrative, dite « détermination du statut », qui devait être prise par l'Agence fiduciaire du Kosovo (KTA) pour déterminer si une entreprise désignée aux fins de privatisation était effectivement une entreprise sociale. Il s'agissait tout d'abord de déterminer si l'entreprise avait été créée conformément à la loi sur les entreprises et à la loi sur le travail associé en tant qu'entreprise collective. Dans un deuxième temps, la KTA devait évaluer si l'entreprise collective était transformée en une organisation commerciale différente, c'est-à-dire si elle était déjà privatisée. Une telle transformation n'était pertinente que si elle s'était produite avant le 22 mars 1989, ou si elle s'était produite après cette date, si elle était fondée sur la loi applicable et avait été mise en œuvre de manière non discriminatoire²³⁸².

La détermination du statut est devenue un problème juridique majeur pour le Conseil de la KTA. Les incertitudes juridiques quant à la qualification d'une entreprise en tant qu'entreprise sociale, et surtout si une transformation devait être prise en compte, ont suscité des inquiétudes parmi les membres du Conseil de la KTA qui craignaient des actions en responsabilité directe et personnelle devant les tribunaux hors du Kosovo en cas de décision « erronée » conduisant à une privatisation « *ultra vires* »²³⁸³. L'UE a dirigé la composante de la MINUK, qui avait détaché trois membres du Conseil d'administration et financé la plupart des effectifs de la KTA, et s'est donc efforcée d'obtenir de l'ONU une immunité fonctionnelle pour son personnel²³⁸⁴. Cette proposition a été rejetée parce que les Nations unies ont soutenu que le personnel de

²³⁸⁰ UNMIK/REG/2000/54, 27 septembre 2000.

²³⁸¹ UNMIK/REG/2002/18, 4 octobre 2002

²³⁸² UNMIK/REG/2002/12, 13 juin 2002, sec. 5, para. 3.

²³⁸³ D. Zaum, *The sovereignty paradox: the norms and politics of international statebuilding*, op. cit., p. 164.

²³⁸⁴ *Ibid.*, p. 164.

l'Agence fiduciaire pour le Kosovo (KTA), financée par l'UE, qui n'était pas fonctionnaire des Nations unies, ne bénéficiait pas des privilèges accordés aux Nations unies par la convention sur les privilèges et immunités des Nations unies de 1946²³⁸⁵. La Commission européenne a également refusé de reconnaître le personnel de l'Agence fiduciaire pour le Kosovo (KTA), financée par l'UE, en tant que fonctionnaire de la Commission européenne, car elle considérait sa contribution à la MINUK comme une simple subvention qui servait à employer du personnel sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) et donc des Nations unies. Suite à cette controverse, le Conseil de l'Agence fiduciaire du Kosovo (KTA) a cessé de se réunir et, après seulement deux vagues de privatisation, le processus de privatisation a été suspendu²³⁸⁶.

Les discussions qui ont suivi entre les Nations unies, la MINUK et l'UE ont abouti à une modification du règlement portant création de l'Agence fiduciaire pour le Kosovo (KTA) qui visait à atténuer les risques juridiques perçus liés à la détermination du statut des entreprises sociales. Plutôt que d'accorder des immunités au personnel de l'Agence fiduciaire du Kosovo (KTA), le règlement modifié²³⁸⁷ a supprimé l'exigence d'une détermination du statut comme condition préalable à la privatisation. Le nouveau règlement autorisait l'Agence fiduciaire du Kosovo (KTA) à administrer toutes les entreprises qui étaient enregistrées comme des entreprises publiques ou à propriété collective au 31 décembre 1988, indépendamment de toute transformation ultérieure éventuelle²³⁸⁸.

²³⁸⁵ B. Knoll, « From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate », *op. cit.*, p. 654.

²³⁸⁶ D. Zaum, *The sovereignty paradox: the norms and politics of international statebuilding*, *op. cit.*, pp. 163-164.

²³⁸⁷ UNMIK/REG/2005/18, 25 avril 2005.

²³⁸⁸ *Ibid.*, sec. 5, para. 1 (a).

Conclusion du chapitre 2

La tendance générale suivie dans le cadre de la reconstruction économie, de manière particulière, et de l'administration internationale de territoire, de manière générale, est celle de recouvrir les différentes autorités internationales d'une sorte d'immunité absolue ; le fondement étant celui de préserver l'indépendance fonctionnelle des organisations internationales.

Conclusion du titre 2

Dans le cadre des opérations de reconstruction économiques mandatées par le Conseil de sécurité, le régime de responsabilité interne et international institué est resté conforme au régime normalement applicable aux organisations internationales. Ceux-ci peuvent paraître paradoxal quand on sait que les diverses autorités internationales qui en ont bénéficié ont, dans la majorité des cas exercé, non pas des fonctions d'organes d'une organisation internationale, mais d'organes étatiques.

Conclusion de la partie 2

Constater que le droit a été violé lors du processus de reconstruction économique des territoires, comme nous avons pu le voir tout au long du titre 1 de cette étude, aussi bien lors de l'adoption des réformes économiques structurelles que lors de l'insertion des économies locales dans l'ordre juridique international, nous amène à identifier les acteurs qui devraient en supporter la responsabilité. Malheureusement, on constate que les relations entre le Conseil de sécurité et les différents organes sont si floues qu'il est difficile d'engager la responsabilité internationale de tous les acteurs ayant pris part aux opérations de reconstruction. De surcroît, ils jouissent quasiment tous d'un régime d'immunité absolue dans l'ordre interne. Cet état de fait montre les limites d'une reconstruction économique menée via l'exercice de pouvoirs souverains par des autorités internationales, qui n'agissent pas sur le territoire

d'Etats comme des organisations internationales traditionnelles et ne sont pas non plus soumises aux obligations qui pèsent normalement sur des organes étatiques.

Conclusion Générale

Au moment où s'achève cette étude portant sur la reconstruction économique, au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies, des sociétés ravagées par des conflits armés, rappelons, à toutes fins utiles, qu'il a été question non seulement de déterminer le droit applicable, c'est-à-dire, les droits et les obligations pesant sur les différents acteurs internationaux qui y ont pris part, mais également d'apprécier la prise en compte de celui-ci par ces différents acteurs dans leur conduite pertinente et les implications que cela a entraîné au niveau de la mise en jeu de leur responsabilité, aussi bien au niveau interne qu'international. L'objet de l'étude était de démontrer que le droit international public, tel que nous le connaissons aujourd'hui, possède tous les instruments juridiques nécessaires et indispensables pour encadrer et réglementer l'ensemble des activités de reconstruction économique sur la base du droit de la sécurité collective, tel qu'il ressort du chapitre VII, de la Charte des Nations unies.

Ceci constitue en fait une réponse à de nombreuses études doctrinales récentes qui, tantôt appellent à l'élaboration de nouveaux concepts juridiques pour réglementer de telles activités, à savoir le concept du *Just post bellum* ; tantôt concluent de manière trop simpliste à la violation du droit international existant par le Conseil de sécurité ou ses agents d'exécution. Dans l'un et l'autre cas nous avons observé que les arguments avancés pour soutenir de tels points de vue n'étaient pas toujours de nature proprement juridique, mais plus d'ordre politique, économique ou moral ; et lorsqu'ils étaient de nature juridique, ils ne tenaient pas toujours compte des subtilités de certaines règles et de certains principes pertinents du droit international, notamment les principes de souveraineté et d'autodétermination. Notre étude a donc eu pour ambition de mettre de la lumière sur tous ces points, en remettant le droit international positif au centre des débats.

Pour conduire notre étude, nous nous sommes posé essentiellement deux questions : l'ordre juridique international, tel que nous le connaissons aujourd'hui, dispose-t-il de tous les matériaux nécessaires et indispensables pour encadrer et

réglementer toute activité de reconstruction économique entreprise par le Conseil de sécurité ou ses agents d'exécution sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies ? Et si oui, comment et dans quelle mesure un tel corpus est-il appréhendé en pratique par les différents acteurs ? Les réponses apportées à cette problématique nous ont conduit, dans un premier temps, à déterminer l'existence, sinon la portée du corpus juridique pertinent, et ensuite, à analyser son impact sur la nature et la portée des pouvoirs susceptibles d'être exercé dans ce contexte. Et, dans un second temps, nous avons apprécié jusqu'à quel point les exigences ainsi établies ont, jusqu'à ce jour, pénétré la pratique des différents acteurs sur cette question précise, et en cas de violation des règles pertinentes, comment rendre, et dans quelle mesures, les acteurs concernés responsables des violations alléguées.

L'ensemble de l'étude nous a amené à la conclusion suivante : bien que l'ordre juridique international positif possède tous les instruments juridiques nécessaires pour encadrer et réglementer des activités de reconstruction économique entreprise sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies, et que par conséquent, il n'est nullement besoin de concevoir de nouveaux concepts à cet effet ; force est, toutefois, de constater que ces instruments juridiques ne sont pas encore pleinement pris en compte par les différents acteurs internationaux agissant dans le cadre de la reconstruction économique dans leur pratique recensée jusqu'à ce jour. Mais ceci ne relève pas simplement de la mauvaise volonté des différents décideurs politiques, mais surtout de l'inadéquation entre la qualité d'organe internationale et celle d'autorité gouvernementale sur un territoire. S'il y a besoin de faire évoluer le droit international, la prise en compte de ce dernier point serait certainement l'enjeu le plus pertinent.

BIBLIOGRAPHIE

La présente bibliographie ne prétend nullement à l'exhaustivité et se limite quasi exclusivement à quelques documents officiels et aux sources doctrinales. S'agissant des premiers, le lecteur notera que nous n'avons retenu, notamment parmi les résolutions de l'Assemblée Générale et du Conseil de sécurité, que celles qui nous ont paru directement pertinentes pour le traitement du sujet. Nombreux de ces documents ont donc été exclus et ont pu faire l'objet d'une évocation dans les notes de bas de page. De la même manière, cette bibliographie n'intègre que les ouvrages, cours, articles de doctrine et autres contributions à des ouvrages collectifs portant sur le sujet et effectivement cités dans la thèse. D'autres éléments doctrinaux consultés occasionnellement en sont donc exclus, le lecteur les trouvera néanmoins également dans les notes de bas de page.

DOCUMENTS OFFICIELS

I. DOCUMENTS OFFICIELS DES NATIONS UNIES

A- DOCUMENTS OFFICIELS DE L'ASSEMBLEE GENERALE

- A/59/2005, du 21 mars 2005, Rapports du Secrétaire général, « Dans une liberté plus grande : vers le développement, la sécurité et les droits de l'homme pour tous ».
- A/60/180, Assemblée générale des Nations unies, Résolution 60/180, du 20 décembre 2005.
- A/59/565, du 2 décembre 2004, Rapport du Secrétaire général des Nations unies, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement ».
- A/55/305-S/2000/809, du 21 août 2000, Rapport du Secrétaire général des Nations unies, « Le rapport du Groupe d'experts sur les opérations de paix des Nations unies (Rapport Brahimi) ».

- A/52/871-S/1998/318, du 13 avril 1998, Rapport du Secrétaire général, « Les causes des conflits et la promotion de la paix durable et du développement durable en Afrique ».
- A/47965-S/25944, du 15 juin 1995, Rapport du Secrétaire général, « Application des recommandations figurant dans « Agenda pour la paix » ».
- A/50/60-S/1995/1, du 25 janvier 1995, Rapport du Secrétaire général, « Supplément à l'agenda pour la paix: rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies ».
- A/47/277-S/24111, du 17 juin 1992, Rapport du Secrétaire général, « Agenda pour la paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix ».
- A/RES/2625 (XXV) du 24 octobre 1970, Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, conformément à la Charte des Nations unies.
- A/RES/2200 (XXI) du 16 décembre 1966, Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
- A/RES/1514 (XV) du 14 décembre 1960, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

B- DOCUMENTS OFFICIELS DU CONSEIL DE SECURITE

- RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE
- S/RES/2327 (2016), du 16 décembre 2016, Rapports du Secrétaire général sur le Soudan et le Soudan du Sud.
- S/RES/2333, du 23 décembre 2016, La situation au Libéria.
- S/RES/2327 (2016), du 16 décembre 2016, Rapports du Secrétaire général sur le Soudan et le Soudan du Sud.
- S/RES/2283 (2016), du 28 avril 2016, La situation en Côte d'Ivoire.
- S/RES/2219 (2015), du 28 avril 2015, La situation en Côte d'Ivoire.
- S/RES/2162, du 15 juin 2014, La situation en Côte d'Ivoire 2004.
- S/RES/2153 (2014), du 29 avril 2014, La situation en Côte d'Ivoire.
- S/RES/2109 (2013), du 11 juillet 2013, Rapports du Secrétaire général sur le Soudan.

- S/RES/2057 (2012), du 5 juillet 2012, Rapports du Secrétaire général sur le Soudan.
- S/RES/2046 (2012), du 2 mai 2012, Rapports du Secrétaire général sur le Soudan.
- S/RES/2009, du 16 septembre 2011, La situation en Libye.
- S/RES/1996, du 8 juillet 2011, Rapports du Secrétaire général sur le Soudan.
- S/RES/1980 (2011), du 28 avril 2011, La situation en Côte d'Ivoire.
- S/RES/1946, du 15 octobre 2010, La situation en Côte d'Ivoire.
- S/RES/1925 (2010), du 28 mai 2010, La situation concernant la République démocratique du Congo.
- S/RES/1765, du 17 juillet 2007, La situation en Côte d'Ivoire.
- S/RES/1756 (2007), 15 mai 2007, La situation concernant la République démocratique du Congo.
- S/RES/1753 (2007), du 27 avril 2007, La situation au Libéria.
- S/RES/1731, du 29 septembre 2006, La situation au Liberia.
- S/RES/1689, du 20 juin 2006, La situation au Liberia.
- S/RES/1645, du 20 décembre 2005, Consolidation de la paix après les conflits.
- S/RES/1643, du 15 décembre 2005, La situation en Côte d'Ivoire.
- S/RES/1626 (2005), du 19 septembre 2005, La situation au Libéria.
- S/RES/1607, du 21 juin 2005, La situation au Libéria.
- S/RES/1579, du 21 décembre 2004, La situation au Libéria.
- S/RES/1572, du 15 novembre 2004, La situation en Côte d'Ivoire.
- S/RES/1564 (2004), 18 septembre 2004, Rapport du Secrétaire général sur le Soudan.
- S/RES/1556 (2004), 30 juillet 2004, Rapport du Secrétaire général sur le Soudan (S/2004/453).
- S/RES/1546, du 8 juin 2004, La situation entre l'Iraq et le Koweït.
- S/RES/1546, du 8 juin 2004, La situation entre l'Iraq et le Koweït.
- S/RES/1521, du 22 décembre 2003, La situation au Liberia.
- S/RES/1511 du 16 octobre 2003, La situation entre l'Iraq et le Koweït.
- S/RES/1509, du 19 septembre 2003, La situation au Liberia.
- S/RES/1509, du 19 septembre 2003, La situation au Liberia.

- S/RES/1500, du 14 août 2003, La situation entre l'Iraq et le Koweït.
- S/RES/1483 du 23 mai 2003, La situation entre l'Iraq et le Koweït.
- S/RES/1446, du 4 décembre 2002, La situation en Sierra Leone.
- S/RES/1400, du 28 mars 2002, La situation en Sierra Leone.
- S/RES/1385, du 19 décembre 2001, Adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en Sierra Leone.
- S/RES/1346, 30 mars 2001, Adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en Sierra Leone.
- S/RES/1313, du 4 août 2000, Situation en Sierra Leone.
- S/RES/1306, du 5 juillet 2000, Situation en Sierra Leone.
- S/RES/1270, du 22 octobre 1999, Adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en Sierra Leone.
- S/RES/1245, du 11 juin 1999, Adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en Sierra Leone.
- S/RES/1244 (1999), du 10 juin 1999, Adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en Kosovo.
- S/RES/1093, du 17 décembre 1997, Situation en Croatie 2009.
- S/RES/1037 (1996), du 15 janvier 1996, Adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en Croatie.
- S/RES/1031, du 15 décembre 1995, adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en République de Bosnie-Herzégovine [création Force multinationale de mise en oeuvre de la paix (IFOR)].
- S/1995/1028, du 13 décembre 1995, adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation concernant le Rwanda (prorogation MINUAR jusqu'au 12/12/95).
- S/RES/1025 (1995), du 13 décembre 1995, adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en Croatie (mandat ONURC cessera après une période de soudure qui pourrait se terminer le 15/1/96).
- S/RES/1023 (1995), du 22 novembre 1995, adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en Croatie (application Accord fondamental sur Slavonie orientale, Baranja et Serm occidentale).

- S/RES/1022, du 22 novembre 1995, adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation dans l'ex-Yougoslavie (suspension indéfinie des sanctions contre R.F. de Yougoslavie à condition qu'elle signe l'Accord de Dayton).
- S/RES/814 du 26 mars 1993. Somalie (26 mars).
- S/RES/794 du 2 décembre 1992, Somalie (3 décembre).
- S/25354 (1993) du 03 mars 1993, Nouveau rapport du secrétaire général présenté conformément aux paragraphes 18 et 19 de la résolution 794 (1992).

- DECLARATIONS DU PRESIDENT DU CONSEIL DE SECURITE

- S/PRST/2008/44, du 26 novembre 2008, Résolution 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998), 1239 (1999) et 1244 (1999).
- S/PRST/2003/1, du 6 février 2003, Résolutions 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998), 1239 (1999) et 1244 (1999) du Conseil de sécurité.
- S/PRST/2001/27, du 5 octobre 2001, Résolutions 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998), 1239 (1999) et 1244 (1999) du Conseil de sécurité.
- S/PRST/2001/7, 12 mars 2001, Déclaration du Président du Conseil de sécurité.

- LETTRES ADRESSEES AU CONSEIL DE SECURITE :

- S/2002/161, 12 février 2002, Conseil de sécurité, « Lettre datée du 29 janvier 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, Conseiller juridique ».
- S/2001/234, 16 mars 2001, Conseil de sécurité, « Lettre datée du 15 mars 2001, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'ex-République yougoslave de Macédoine auprès de l'Organisation des Nations unies.

C- DOCUMENTS OFFICIELS DU SECRETARIAT GENERAL DES NATIONS UNIES :

- S/2013/444 du 26 juillet 2013, Rapport du Secrétaire général sur la MINUK.
- S/2008/692 du 24 novembre 2008, Rapport du Secrétaire général sur la MINUK.
- S/2008/458 du 15 juillet 2008, Rapport du Secrétaire général sur la MINUK.
- S/2008/354 du 12 juin 2008, Rapport du Secrétaire général sur la MINUK.
- S/2008/211 du 28 mars 2008, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo S/2005/376, du 7 juin 2005, Rapport du Secrétaire général conformément à la résolution 1579 (2004) du Conseil de sécurité concernant le Libéria.
- S/2005/88 du 14 février 2005, « Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo ».
- S/2004/613 du 30 juillet 2004, « Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo ».
- S/2003/1175 du 15 décembre 2003, Premier rapport intérimaire du Secrétaire général sur la Mission des Nations unies au Libéria.
- S/2003/675 du 26 juin 2003, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo.
- S/2002/1223 du 6 novembre 2002, « Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental ».
- S/2000/738 du 26 juillet 2000, « Rapport du Secrétaire général sur l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (pour la période du 27 janvier au 26 juillet 2000) ».
- S/1999/1024, 4 octobre 1999, « Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la situation au Timor oriental ».
- S/1999/987 du 16 septembre 1999, Rapport du Secrétaire général sur la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo.
- S/1999/779 du 12 juillet 1999, Rapport du Secrétaire général sur la mission d'administration des Nations unies au Kosovo.
- S/23500/03, 31 janvier 1992, « La responsabilité du Conseil de sécurité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

II. DOCUMENTS OFFICIELS DES ADMINISTRATIONS INTERNATIONALES DE TERRITOIRES ET AFFILIES.

A. DOCUMENTS OFFICIELS DU HAUT-REPRESENTANT DE LA BOSNIE-HERZEGOVINE.

- HAUT-REPRESENTANT DE BOSNIE-HERZEGOVINE :
 - OHR, 23 mars 2007, *Order on the Implementation of the Decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in the Appeal of Milorad Bilbija et al, No. AP-953/05.*
 - OHR, 12 novembre 2000, *Decision Imposing the BiH Law on Standardisation, Introducing EU Standards.*
 - ORH, 27 mars 1998, *Decision imposing the design of bank notes.*

- SUPERVISEUR DU DISTRICT DE BRCKO:
 - Superviseur de Brcko, 14 août 2001, *Order on Privatization in the Brčko District of Bosnia and Herzegovina.*
 - Superviseur de Brcko, 30 août 1997, *Order on the Collection of Fees at the Brčko Bridges.*

- CONSEIL DE MISE EN OEUVRE DE LA PAIX :
 - « Bosnia and Herzegovina 1998: Self-sustaining Structures », *Conférence de Bonn*, 10 décembre 1997. Disponible à l'adresse suivante: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182#11.

B. DOCUMENTS OFFICIELS DE LA MISSION INTERIMAIRE DES NATIONS UNIES AU KOSOVO (MINUK)

- UNMIK/REG/2008/27, 27 mai 2008, *Amending UNMIK Regulation n° 2002/12 On the Establishment of the Kosovo Trust Agency.*
- UNMIK/REG/2008/4, 5 février 2008, *Amending UNMIK Regulation no. 2002/13 On the Establishment of a Special Chamber of the Supreme Court of Kosovo on Kosovo trust Agency related matters.*
- UNMIK/REG/2006/28, *On Foreign Investment in Kosovo*, 28 avril 2006.

- UNMIK/REG/2005/41, 10 août 2005, *Amending UNMIK Regulation 1999/3 on the Establishment of the Customs and other related Services in Kosovo.*
- UNMIK/REG/2005/39, 3 août 2005, *Amending UNMIK Regulation 1999/3 on the Establishment of the Customs and other related Services in Kosovo.*
- UNMIK/REG/2005/18, 25 avril 2005, *Amending UNMIK Regulation n° 2002/12 on the establishment of the kosovo trust agency.*
- UNMIK/REG/2004/30, 9 août 2004, *On the Promulgation of the Law on International Financial Agreements.*
- UNMIK/REG/2004/1, 30 janvier 2004, *On the Customs Code of Kosovo.*
- UNMIK/REG/2002/18, 4 octobre 2002, *On the Establishment of the Office of the Auditor-General and Audit Office of Kosovo.*
- UNMIK/REG/2002/15, 4 juillet 2002, *On the Promulgation of a Law by the Assembly of Kosovo on the Methodology for Setting the Level of Basic Pension in Kosovo, and Determining the Commencement Date for Provision of Basic Pension.*
- UNMIK/REG/2002/13, 13 juin 2002, *On the establishment of a special chamber of the supreme court of kosovo on kosovo trust agency related matters.*
- UNMIK/REG/2002/12, 13 juin 2002, *On the Establishment of the Kosovo Trust Agency.*
- UNMIK/REG/2001/24, 1er octobre 2001, *Amending UNMIK Regulation no. 1999/20 On the Banking and Payments Authority of Kosovo.*
- UNMIK/REG/2001/9, 15 mai 2001, *On a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo.*
- UNMIK/REG/2001/3, 12 janvier 2001, *on Foreign Investment in Kosovo.,*
- UNMIK/REG/2000/59, 27 octobre 2000, *Amending UNMIK Regulation no. 1999/24 on the Law applicable in Kosovo.*
- UNMIK/REG/2000/55, 6 octobre 2000, *Amending UNMIK Regulation no. 1999/3 on the Establishment of the Customs and other related Services in Kosovo.*
- UNMIK/REG/2000/54, du 27 septembre 2000, *Amending UNMIK Regulation no. 1999/1, as amended, on the Authority of the Interim Administration in Kosovo.*
- UNMIK/REG/2000/47, 18 aout 2000, *On the Status, Privileges and Immunities of KFO and UNMIK and their Personnel in Kosovo.*
- UNMIK/REG/2000/45, 11 août 2000, *On Self-Government of Municipalities in Kosovo.*
- UNMIK/REG/2000/1, 14 janvier 2000, *On the Kosovo Joint Interim Administrative Structure.*
- UNMIK/REG/1999/25, 12 décembre 1999, *Amending UNMIK Regulation no. 1999/1 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo.*

- UNMIK/REG/1999/24, 12 décembre 1999, *On the Law Applicable in Kosovo.*
- UNMIK/REG/1999/20, 15 novembre 1999, *On the banking and payments authority of Kosovo.*
- UNMIK/REG/1999/11, 13 octobre 1999, *On Exercising Control over Payments Facilities and Services.*
- UNMIK/REG/1999/4, 2 septembre 1999, *On the Currency permitted to be used in Kosovo.*
- UNMIK/REG/1999/3, 31 août 1999, *On the Establishment of the Customs and other related Services in Kosovo, 31 août 1999,*
- UNMIK/REG/1999/1, 25 juillet 1999, *On the Authority of the Interim Administration in Kosovo.*

C. DOCUMENTS OFFICIELS DE L'ADMINISTRATION
TRANSITOIRE DES NATIONS UNIES AU TIMOR ORIENTAL.

- UNTAET/REG/2001/30, 30 novembre 2001, *On the Banking and Payments Authority of East Timor.*
- UNTAET/REG/2001/28, du 19 septembre 2001, *On the Establishment of the Council of Ministers.*
- UNTAET/REG/2001/14, 20 juillet 2001, *On the Official Currency and Legal Tender of East Timor.*
- UNTAET/REG/2001/2, du 16 mars 2001, *On the Election of a Constituent Assembly to prepare a Constitution for an Independent and Democratic East Timor.*
- UNMIK/REG/2000/68, 29 décembre 2000, *On Contracts for the Sale of Goods.*
- UNTAET/REG/2000/24, du 14 juillet 2000, *On the Establishment of a National Council.*
- UNTAET/2000/23, du 14 juillet 2000, *On the establishment of the Cabinet of the Transitional Administration in East Timor.*
- UNTAET/REG/2000/13, 10 mars 2000, *On the Establishment of Village and Sub-District Development Councils for the Disbursement of Funds for Development Activities.*
- UNTAET/REG/2000/12, 8 mars 2000, *On a Provisional Tax and Customs Regime for East Timor.*
- UNTAET/REG/2000/9, 25 février 2000, *On the Establishment of a Border Regime for East Timor.*
- UNTAET/REG/2000/7, 22 janvier 2000, *On the Establishment of a Legal Tender for East Timor.*

- UNTAET/REG/2000/6, 22 janvier 2000, *On the Establishment of a Central Payments Office of East Timor.*
- UNTAET/REG/2000/5, 20 janvier 2000, *On the Licensing of Currency Exchange Bureaux.*
- UNTAET/REG/2000/2, 14 janvier 2000, *On the Use of Currencies in East Timor.*
- UNTAET/REG/1999/2, 2 décembre 1999, *On the establishment of a National Consultative Council.*
- UNTAET/REG/1999/1, 27 novembre 1999, *On the authority of the Transitional Administration in East Timor.*

D. DOCUMENTS OFFICIELS DE L'AUTORITE PROVISOIRE DE LA COALITION ANGLO-AMERICAINE EN IRAK.

- ORDONNANCES:

- CPA/ORD/2004/17, 28 juin 2004, *Status of the CPA, MNFI, Certain Missions and Personnel in Iraq w/Annex**Revised**.*
- CPA/ORD/1000, 28 juin 2004, *Transition of Laws, Regulations, Orders, and Directives Issued by the CPA.*
- CPA/ORD/83, 1^{er} mai 2004, *Amendment to the Copyright Law.*
- CPA/ORD/81, 26 avril 2004, *Patent, Industrial Design, Undisclosed Information, Integrated Circuits and Plant Variety Law.*
- CPA/ORD/80, 26 avril 2004, *Amendment to the Trademarks and Descriptions Law No. 21 of 1957.*
- CPA/ORD/54, 4 avril 2004, *Trade Liberalization Policy 2004 with Annex A (Amended per Order 70).*
- CPA/ORD/56, 6 mars 2004, *Central Bank Law with Annex A.*
- CPA/ORD/12, 26 février 2004, *Trade Liberalization Policy (Annex)***Rescinded per Order 54 Sec 3 Para 4***.*
- CPA/ORD/40, 19 septembre 2003, *Bank Law.*
- CPA/ORD/39, 13 septembre 2003, *Foreign Investment.*
- CPA/ORD/20, 17 juillet 2003, *Trade Bank of Iraq.*
- CPA/ORD/18, 7 juillet 2003, *Measures to Ensure the Independence of the Central Bank of Iraq.*
- CPA/ORD/38, 4 avril 2003, *Reconstruction Levy (Amended per Order 70)*
- CPA/ORD/94, 7 juin 2004, *Banking Law of 2004 with Annex A.*

- REGLEMENTS :

- CPA/REG/1, du 16 mai 2003, *The Coalition Provisional Authority*.
- CPA/REG/2, 10 juin 2003, *The Development Fund for Iraq**Amended per Reg 11 Sec 1***.
- CPA/REG/6, du 13 juillet 2003, *Governing Council of Iraq*.

- MEMORENDUM :

- CPA/MEM/2003/04, 19 août 2003, Memorandum No. 4, *Contract and Grant Procedures Applicable to Vested and Seized Iraqi Property and the Development Fund for Iraq*.

- RAPPORTS:

- Bureau de l'Inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Irak, 30 janvier 2005, *Oversight of Funds Provided to Iraqi Ministries through the National Budget Process*, Rapport d'audit n ° 05-004.
- Conseil international consultatif et de contrôle, *Development Fund for Iraq Audit*, IAMB, 2004, disponible à l'adresse suivante : www.iamb.info/dfiaudit.htm.
- Conseil international consultatif et de contrôle, *Appendix to the audit of the Development Fund for Iraq - Matters noted involving internal controls and other operations issues during the audit of the Fund for the period up to 31 December 2003*, IAMB, 2004, disponible à l'adresse suivante : www.iamb.info/dfiaudit.htm.
- Conseil international consultatif et de contrôle, *KPMG's Audit Notes*, IAMB, 2004 2004, disponible à l'adresse suivante : www.iamb.info/auditrep/r052203a.pdf.

III. DOCUMENTS OFFICIELS DE L'UNION EUROPEENNE.

- Council Joint Action 2008/123/CFSP, du 4 février 2008.
- Council Joint Action 2008/124/CFSP, du 4 février 2008
- Council Joint Action 2006/304/CFSP, du 10 avril 2006
- Council Joint Action 1999/522/CFSP, du 29 juillet 1999

IV. DOCUMENTS OFFICIELS DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES.

A. DOCUMENTS OFFICIELS DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE.

- Banque mondiale, *Initiatives in Legal and Judicial Reform*, 11 octobre 2004, disponible à l'adresse suivante: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/01/000012009_20040301142827/Rendered/PDF/250820040Edition.pdf.
- Banque mondiale, *Legal and Judicial Reform: Strategic Directions*, Rep. No. 26916, 2003, disponible à l'adresse suivante: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/10/24/000160016_20031024092948/Rendered/PDF/269160Legal0101e0also0250780SCODE09.pdf.
- Banque mondiale, Mémoire du Président de la *Development International Association* sur une stratégie d'appui transitoire du Groupe de la Banque mondiale pour le Timor oriental, à l'annexe A, n ° 21184 Rep-TP, 3 novembre 2000, disponible à l'adresse suivante : [http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/AllAnnex .pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/AllAnnex.pdf).
- Banque mondiale, *East Timor Joint Assessment Mission, Building a Nation: A Framework for Reconstruction and Redevelopment*, 1999, disponible à l'adresse suivante: <http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/dtcjammacroecon.pdf>.
- Banque mondiale, *Post Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*, 1998, disponible à l'adresse suivante: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1998/04/01/00009265_3980624143531/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- Banque mondiale, *Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment*, 1992, disponible à l'adresse suivante: <https://www.italaw.com/documents/WorldBank.pdf>.
-

B. DOCUMENTS OFFICIELS DU FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL.

- FMI, *MFD Technical Assistance to Recent Post-Conflict Countries*, du 13 décembre, 2004, disponible l'adresse suivante: <http://www.imf.org/external/np/ta/2005/eng/022805a.pdf>.

- FMI, *IMF Technical Assistance: Transferring Knowledge and Best Practice*, 2003, disponible à l'adresse suivante: <http://www.imf.org/External/pubs/ft/exrp/techass/techass.htm>.
- FMI, *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*, 1999, p. 5. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.imf.org/external/np/mac/mft/code/eng/code2e.pdf>.

V. LEGISLATION ETATIQUE.

- BOSNIE-HERZEGOVINE :

- Commission de révision des lois de Brcko, 31 décembre 2001, *Law on District Revenue Agency*, Rapport final du Président.
- Assemblée nationale de Bosnie-Herzégovine, 18 mai 1998, *Law on the Policy of Foreign Direct Investment in Bosnia and Herzegovina*, Official Gazette of B&H n° 17/98.

- KOSOVO:

- Assemblée nationale de la République du Kosovo, 21 mai 2008 [entrée en vigueur le 15 juin 2008], *Law No. 03/L-067 on the Privatization Agency of Kosovo*.
- Assemblée nationale de la République du Kosovo, 28 mars 2008, *Law No. 03/L-053 On the Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors in Kosovo*.
- Assemblée nationale de la République du Kosovo, *Law No 02/1-33 On Foreign Investment*, 21 novembre 2005.

- ETATS-UNIS :

- Présidence des Etats-Unis d'Amérique, 29 novembre 2004, *Exec Order 13364, Modifying the Protection Granted to the Development Fund for Iraq and Certain Property in which Iraq Has an Interest and Protecting the Central Bank of Iraq*, 69 Fed Reg 70177.

- Présidence des Etats-Unis d'Amérique, 28 mai 2003, Exec Order 13303, *Protecting the Development Fund for Iraq and Certain Other Property in which Iraq Has an Interest*, 68 Fed Reg 31931.
 - Présidence des Etats-Unis, 28 mai 2003, Executive Order - Protecting the Development Fund for Iraq and Certain Other Property in Which Iraq Has an Interest.
- SIERRA-LEONE :
 - Présidence de la République de Sierra Léone, 23 juillet 1999, *The Commission for the Management of Strategic Resources*, « *National Reconstruction and development Act* » [No. 5 of 1999].
- TIMOR :
 - Assemblée nationale de la République du Timor-Leste, Law n° 4/2005, *Domestic investment Law*, 7 juillet 2005.
 - Assemblée de la République du Timor-Leste, Law n° 4/2005, *external Investment Law*, 7 juillet 2005.
 -

VI. TRAITES ET ACCORDS DE PAIX.

A. TRAITES.

- *Accord de libre-échange*, entre la MINUK et la Bosnie-Herzégovine, du 19 octobre 2006.
- *Accord de libre-échange entre la MINUK et l'Albanie*, MINUK/FTA/2003/1, du 4 juillet 2003.
- *Accord sur la promotion et la protection réciproques des investissements*, entre la MINUK et la Turquie, du 7 avril 2006.
- *Accord entre FMI-MINUK et les PISG, Letter of Intent, Prishtina*, 2 novembre 2005
- *Accord sur les doubles impositions en matière d'impôts sur les revenus ou le capital, et la prévention de l'évasion fiscale*, entre la MINUK et l'Albanie, du 28 septembre 2004.
- *Accord sur la promotion et la protection réciproques des investissements*, entre la MINUK et l'Albanie, du 19 février 2004.

- *Accord de libre-échange*, entre la MINUK et l'ex-République yougoslave de Macédoine, du 11 février 2004.
- *Accord sur les questions de succession*, Vienne, 29 juin 2001, disponible à l'adresse suivante:
https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XIX-1&chapter=29&clang=_fr.
- *Memorandum of Understanding of Timor Sea Arrangement*, 5 juillet 2001, disponible à l'adresse suivante:
<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/special/MOUTSA.html>.
- *Accord entre la Communauté européenne et Hong Kong (Chine) relatif à la coopération et à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière*, du 13 mai 1999 [entré en vigueur le 1er juin 1999].
- *Accord commercial*, entre la Republika Srpska et la République fédérale de Yougoslavie, 8 mars 1997.
- *Accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges commerciaux et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) au profit de l'Autorité palestinienne de Cisjordanie et de la bande de Gaza*, signé à Bruxelles le 24 février 1997 et entré en vigueur le 1er juillet 1997.
- *Traité sur la coopération douanière, entre le Gouvernement de la République de Bosnie-Herzégovine, le Gouvernement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et le Gouvernement de la République de Croatie*, signé le 24 mars 1995.
- *Accord de coopération économique*, entre le Gouvernement de la République de Bosnie-Herzégovine, le Gouvernement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et le Gouvernement de la République de Croatie, signé le 24 mars 1995.
- *Accord relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté économique européenne et Macao*, signé à Luxembourg le 15 juin 1992 et entré en vigueur le 1er janvier 1993.
- *Traité entre l'Australie et la République d'Indonésie relatif à la zone de coopération dans une zone située entre la province indonésienne du Timor oriental et l'Australie septentrionale*, signé le 11 décembre 1989 et entré en vigueur le 9 février 1991.

B. ACCORDS DE PAIX.

- *Ouagadougou Political Agreement*, Ouagadougou/Burkina Faso, 4 mars 2007. Doc. N.U. S/2007/144, du 13 mars 2007 [Accord d'Ougadougou].
- *Governance and Economic Management Assistance Program*, Monrovia/Libéria, 9 septembre 2005. Disponible à l'adresse suivante: <http://siteresources.worldbank.org/LIBERIAEXTN/Resources/GEMAP.pdf> [GEMAP].
- *The Comprehensive Peace Agreement Between The Government of The Republic of The Sudan and The Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army*, Nairobi/Kenya, 9 janvier 2005. Disponible à l'adresse suivante: <https://peaceaccords.nd.edu/sites/default/files/accords/SudanCPA.pdf>.
- *Agreement on Wealth Sharing during the Pre-Interim and Interim Period*, Vanaisha/Kenya, 31 décembre 2004. Disponible à l'adresse suivante: https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/wealth_sharing_01072004.pdf [Accord de Vanaisha].
- *Peace Agreement between the Government of Liberia, the Liberians United for Reconciliation and Democracy, the Movement for Democracy in Liberia and the Political Parties*, Accra/Ghana, 18 août 2003, Doc. N.U. S/2003/850, du 29 août 2003 [Accord d'Accra].
- *Memorandum of Understanding between the Government of the Sudan (GOS) and the Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) on Aspect of Structures of Government*, Nairobi/Kenya, 18 novembre 2002. Disponible à l'adresse suivante: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD-021118_MoU%20between%20GoS%20and%20SPLM%20A%20on%20Aspects%20of%20Structures%20of%20Government.pdf.
- *Machakos Protocol*, 20 Juillet 2002. Disponible à l'adresse suivante: http://www1.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/documents/Sudan/Legislation/Machakos%20Protocol%202002.pdf.
- *Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone*, Lomé/Togo, 7 juillet 1999. Disponible à l'adresse suivante: http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/sierra_leone_07071999.pdf [Accord de Lomé].
- *Khartoum Peace Agreement*, Khartoum/Sudan, 21 avril 1997. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.incore.ulst.ac.uk/services/cds/agreements/pdf/sudan2.pdf>.
- *Peace Agreement between the Government of the Republic of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone*, Abidjan/Côte d'Ivoire, 30

novembre 1996, Doc. N.U. S/1996/1034, du 11 décembre 1996 [Accord d'Abidjan].

- *Accords de paix concernant l'ex-Yougoslavie, numéro hors série des Documents d'actualité internationale, février 1996* *The IGAD Declaration of Principles*, Nairobi/Kenya, 20 mai 1994. Disponible à l'adresse suivante : http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD_940520_The%20IGAD%20Declaration%20of%20principles.pdf.
- *Accord de paix de Dayton*, 14 décembre 1995, in Ministère des affaires étrangères (France): *Accords de paix concernant l'ex-Yougoslavie, numéro hors série des Documents d'actualité internationale*, février 1996.

VII. JURISPRUDENCE.

A. JURISPRUDENCE INTERNATIONALE.

• COUR PERMANENTE D'ARBITRAGE.

- *Îles de Palmas (Pays-Bas c. Etats-Unis)*, Sentence arbitrale, 4 avril 1928, *RSA*, vol. II, 1928.

• COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE.

- *Compétence des tribunaux de Danzig*, CPJI, Série. B, n° 15, 1928.
- *Affaire Jaworzina*, Avis consultatif (1923), du 6 décembre 1923, Recueil, série B n°8.
- *Vapeur Wimbledon* (Allemagne c. France et autres), Arrêt, 17 août 1923, Recueil, série A n°1,

• COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE :

- *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, Avis consultatif du 22 juillet 2010. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-FR.pdf>.
- *Activités armées sur le territoire du Congo* (République démocratique du Congo c. Rwanda, 3 février 2006,

- RDC c. Ouganda, jugement du 19 décembre 2005, disponible à l'adresse suivante : <http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf>.
 - *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif, 7 juillet 2004, *Recueil*, 2004.
 - *Affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria*, Arrêt du 10 octobre 2002, disponible à l'adresse suivante : <http://www.icj-cij.org/files/case-related/94/094-20021010-JUD-01-00-FR.pdf>.
 - *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (ONU et OMS), Avis consultatif, 8 juillet 1996,
 - *Affaire relative au Timor oriental* (portugal c. australie), Arrêt du 30 juin 1995, *Rec.* 1995.
 - *Affaire de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie (Serbie-Monténégro), ordonnance en indication de mesures conservatoires du 13 septembre 1993, *Opinion individuelle*, *Rec.*, 1993.
 - *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie* (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), mesures conservatoires, ordonnance, 1992, *Rec.*, 1992.
 - *CIJ, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua* (Nicaragua c. Etats-Unis), fond, Arrêt, 27 juin 1986, *Rec.*, 1986.
 - *Activités militaire et paramilitaires au Nicaragua* (Nicaragua c. Etats-Unis), Arrêt, 27 juin 1986, *Rec.*, 1986.
 - *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie*, Avis consultatif, 21 juin 1971, *Recueil*, 1971.
 - *Plateau continental de la mer du Nord* (Danemark et Pays-bas c. RFA), Arrêt, 20 juillet 1969, *Recueil*, 1969.
 - *Certaines dépenses des Nations unies*, Avis consultatif du 20 juillet 1962, *Recueil*, 1962,
 - *Affaire Droit de passage en territoire indien* (Portugal c. Inde), Fond, 12 avril 1960, *Recueil*, Vol. 6, 1960.
 - *Effet des jugements du tribunal administratif des Nations unies accordant indemnités*, Avis consultatif, 13 juillet 1954, *Rec.* 1954.
 - *Réparation des dommages subis au service des Nations unies — « Comte Bernadotte »*, Avis consultatif du 11 mai 1949, *Rec.* 1949.
 - *Essais nucléaires (Australie c. France)*, Arrêt du 20 décembre 1974, *Rec.* 1974.
- SENTENCES ARBITRALES.
- *Arbitration for the Brčko Area (Fed. Bosn. & Herz. v. Rep. Srpska)*, Final Award, du 5 mars 1999, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ohr.int>.

- *Arbitration for the Brcko Area (Fed. Bosn. & Herz. v. Rep. Srpska)*, Supplemental Award, 15 mars 1998, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ohr.int>.
- *Arbitration for the Brcko Area (Rep. Srpska v. Fed. Bosn. & Herz.)*, Award, 14 février 1997. Doc. N.U. S/1997/126, du 14 février 1997.

B. JURISPRUDENCE EUROPEENNE.

• COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE.

- *Kadi c. Conseil*, aff. jointes C-402/05 P et C-415/05 P, Arrêt du 3 septembre 2008.
- *Commission/Conseil*, aff. C-91/05, Arrêt du 20 mai 2008.
- *A. Racke GmbH & Co. C. Hauptzollamt Mainz*, aff. C-162/96, Arrêt du 16 juin 1998.
- *Poulsen et Diva Navigation*, aff. C-286/90, Arrêt du 24 novembre 1992.

• COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME.

- *Dušan Berić et al. c. Bosnie-Herzégovine*, 16 oct. 2007, *Décision sur la recevabilité de la requête*, Nos. 36357/04, 36360/04, 38346/04, et al.
- *Gajic c. Allemagne*, requête 28 août 2007, No. 31446/02.
- *Agim Behrami et Bekir Behrami c. France et Ruzhdi Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, 2 mai 2007, Arrêt de la Grande Chambre relatif à la recevabilité des requêtes nos 71412/01 et 78166/01.
- *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Norvège et Allemagne*, *Décision d'irrecevabilité*, 31 mars 2007, disponible à l'adresse suivante : <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>.
- *Affaire Bankovic et autres c. Belgique et 16 autres Etats contractants*, n°52207/99, 12 décembre 2001, disponible à l'adresse suivante : http://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_Index_2001.pdf.

• TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE DE L'UNION EUROPEENNE.

- *C. Ayadi c. Conseil de l'UE*, aff. T-253/02, Arrêt du 12 juillet 2006
- *Kadi c. Conseil et Commission*, aff. T-315/01, Arrêt du 21 septembre 2005
- *A. Yusef e.a. c. Conseil de l'UE et Commission*, aff. T-306/01, Arrêt du 21 septembre 2005.

C. JURISPRUDENCE NATIONALE.

- BOSNIE-HERZEGOVINE.

- Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, décision n° 9/00 du 3 novembre 2000, *Loi sur le service d'Etat de contrôle aux frontières.*

- CANADA.

- Cour suprême du Canada, 20 août 1998, *Renvoi relatif à la sécession du Québec.*

- COLOMBIE.

- Cour constitutionnelle de Colombie, *Constitutional Conformity of Protocol II, Case No. C-225/95*, 18 mai 1995. Disponible en espagnol à l'adresse suivante: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm

- ETATS-UNIS.

- *Anthony Sarkis c. Miroslav Lajčák, Bureau du Haut Représentant*, 31 octobre 2008, Cour de district des États-Unis pour le District nord de la Californie, affaire n° C 08 01911 RMW.

- KOSOVO.

- Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo, *Decision on Privatization Agency of Kosovo Related Matters*, SCA-09-0042, du 29 novembre 2012.
- Cour constitutionnelle de la République du Kosovo, Case No. KI 25/10, *Constitutional Review of the Decision of the Special Chamber of the Supreme Court of Kosovo*, ASC-09-089, dated 4 February 2010, du 31 mars 2011, disponible à l'adresse suivante: http://www.gjks.org/repository/docs/ki_25_10_ag_ang.pdf.
- Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo, Comité des juges d'EULEX, Case no. SCEL-09-0003, du 21 octobre 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,38,71>.
- Chambre spéciale de la Cour suprême du Kosovo, Comité spécial d'appel du groupe d'experts des juges EULEX, Case no. ASC-09-0089, du 4 février 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,38,71>.

- SIERRA-LEONE.

- *The Prosecutor v. Morris Kallon and Brima Bazzy Kamara, Decision on Challenge to Jurisdiction: Lomé Accord Amnesty*, 13 mars 2004, Tribunal spécial pour la Sierra Leone, affaire No. SCSL-04-15-PT-060.

VIII . DOCTRINES : OUVRAGES GENERAUX, CHAPITRES
D'OUVRAGES, RECUEILS, ARTICLES ET BLOGS.

A. OUVRAGES GENERAUX

- J. Aspremont, *L'Etat non démocratique en droit international*, Paris, Pedone, 2008, 375 p.
- K. Bannelier, C. Pison (éds.), *Le recours à la force autorisée par le Conseil de sécurité. Droit et responsabilité*, Paris, A. Pedone, 2014, 282 p.
- E. Benvenisti, *The international law of occupation*, Princeton-Oxford, OUP Oxford 2004, 416 p.
- E. Benvenisti, *International Law of Occupation*, Princeton, Princeton University Press, 1993, 416 p.
- I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, University Press, 2012, 888 p.
- K. G. Bühler, *State succession and membership in international organizations: legal theories versus political pragmatism*, The Hague, Kluwer Law International, 2001, 351 p.
- D. Carreau et P. Julliard, *Droit international économique*, 4 éd., Paris, Dalloz, 2010, 770 p.
- D. Carreau, *Le Fonds monétaire international: FMI*, Paris, Editions A. Pedone, 2009, 199 p.
- D. Chalmers, G. Davies G. Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 1150 p.
- S. Chesterman, *You, the people: the United Nations, transitional administration, and state-building*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 296 p.
- S. Chesterman, *East Timor in Transition: From Conflict Prevention to State-building*, Oxford, International Peace Academy, 2001, 37 p.
- V. Chetail & al., *Lexique de la consolidation de la paix*, Bruylant, 2010, 574 p.

- Th. Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de colonisation*, Paris, La documentation, 1999, 676 p.
- J. Combacau et S. Sur, *Droit international public*, 11 éd., Paris, LGDJ, 2014, 820 p.
- J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU — Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, A. Pedone, 1974, 394 p.
- B. Conforti, *The Law and Practice of United Nations*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 2000, 312 p.
- D. Conklin et D. Lecraw, *Foreign ownership restrictions and liberalization reforms*, Ashgate Publishing Limited, 1997, 240 p.
- R. Culpeper, *The Multilateral Development Banks: Titans or Behemoths ?*, Lynne Rienner Publishers, 1994, 200 p.
- E. De Brabandere, *Post-conflict administrations in international law: international territorial administration, transitional authority and foreign occupation in theory and practice*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, 332 p.
- E. De Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, Hart Publishing, 2004, 413 p.
- P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public*, 8^e éd., Paris, LGDJ, 2009, 1709 p.
- M. Dimsey, *The Resolution of International Investment Disputes: Challenges and Solutions*, Eleven International Publishing, 2008, 297 p.
- Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 4th éd., Cambridge University Press, 2005, 375 p.
- R. Dolzer et C. Schreuer, *Principles of international investment law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 417 p.
- R. Dolzer et M. Stevens, *Bilateral investment treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, 332 p.
- C. Dominicé, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Recueil d'études, Genève, Publication de l'Institut universitaire des hautes études internationales, puf, 1997, 450 p.
- P.-M. Dupuy et Y. Kerbrat, *Droit international public*, 12 éd., Paris, Dalloz, 2014, 1000 p.
- R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, Colloque : Académie de Droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publisher, 1992, 495 p.
- F. Duncan (dir.), *Statehood and self-determination: reconciling tradition and modernity in international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 586 p.
- S. George et al., *Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Attention, un accord peut en cacher un autre!*, Éditions du CETIM, 1998, 150 p.

- J. Gold, *The Fund and Non-Member States: Some Legal Effects*, Washington, IMF, 1996, 55 p.
- R. Jackson (éd.), *Sovereignty at Millennium*, Oxford, Blackwell pub., 1999, 720 p.
- M. W. Janis, *An Introduction to International Law (Introduction to law series)*, Aspen Publishers, 1999, 392 p.
- H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, Londres, Stevens and Sons Ltd, 1950, I-XVII, 1014 p.
- J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 393 p.
- B. Knoll, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 555 p.
- M. G. Kohen, *Possession contestée et souveraineté territoriale*, Publications de l'Institut de hautes études internationales, Paris, Presses universitaires de France, 1997, 518 p.
- R. Kolb, *L'article 103 de la Charte des Nations unies*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2014, 350 p.
- R. Kolb, *Ius in bello, le droit international des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 191-230.
- G. Kreijen, *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford University Press, 2004, 643 p.
- A. Kreimer et al., *The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction*, World Bank Operations evaluation Department, 1998, 112 p.
- M.-F. Labouz, *L'ONU et la Corée, Recherches sur la fiction en droit international public*, Paris, Presses Univ. De Paris, 1980, 382 p.
- J.-P. Lavieq, *Protection et promotion des investissements : Etude de droit international économique*, Graduate Institute Publications, Graduate Institute Geneva, 1992, 331 p.
- P. Lujala & S. A. Rustad, *High-Value Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding*, Routledge, 2011, 705 p
- P. Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, 1997, 472 p.
- H. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Higher Education, 1948, p
- M. Nest (éd.), *The Democratic Republic of Congo: Economic Dimensions of War and Peace*, Boulder, Lynne Rienner, 2006, 450 p.
- W. Nigel, *The United Nations system. Toward international justice*, Lynne Rienner Publisher Inc., 2002, 335 p.
- M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl, Strasbourg, Arlington, N.P. Engel, 1993, 947 p.

- D. P. O'Connell, *state succession in municipal law and international law, internal relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1967, 592 p.
- I. Osterdhal, *Threat to the peace: the interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala, Iustus Förlag, 1998, 176 p.
- J. Pictet, *Commentaires, la Quatrième Convention de Genève*, Genève, 1956, pp. 330-365.
- I. Pingel (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Pedone, Paris, 2006, 159 p.
- J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 448 p.
- A. Reinisch, *International Organizations before National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 520 p.
- P. Reuter & J. Combacau, *Institutions et relations internationales*, Paris, PUF, 1980, 620 p.
- J. Salmon (éd.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1198 p.
- M. Salomon, *Democratic Governance in International Territorial Administration*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, 224 p.
- D. Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Clarendon Press, 1999, 320 p.
- S. H. Seid, *Global Regulation of Foreign Direct Investment*, Ashgate Pub Ltd, 2002, 254 p.
- M. N. Shaw, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 1063 p.
- I. F. I. Shihata: *The World Bank Legal Papers*, Brill, 2000, 972 p.
- M. Sornarajah, *The International Law on foreign investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 556 p.
- C. E. Toussaint, *The Trusteeship System of the United Nations*, Westport, Greenwood Press, 1976, 520 p.
- G. Tunkin and R. Wulfrum, *International Law and Municipal Law*, Berlin, Duncker and Humblolt, 1988, 634 p.
- M. Virally, *L'organisation mondiale*, Paris, A. Colin, 1972, 589 p.
- M. Virally, *L'administration internationale de l'Allemagne du 8 mai 1945 au 24 avril 1947*, Paris, Pedone, 1948, 320 p.
- F. Voefray, *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, Nouvelle édition, Genève, Graduate Institute Publications, 2004 (généré le 18 septembre 2016). Disponible à l'adresse suivante : <http://books.openedition.org/iheid/1185>.

- G. Von Glahn, *The Occupation of Enemy Territory: A Comment of the Law and Practice of Belligerent Occupation*, Minnesota, Univ of Minnesota Press, 1957, 360 p.
- C. Weeramantry, *Nauru: Environmental Damage Under International Trusteeship*, Melbourne, Oxford University Press, 1992, 367 p.
- D. Zaum, *The sovereignty paradox: the norms and politics of international statebuilding*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 282 p.
- M. Zambelli, *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations unies par le Conseil de sécurité : le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Bâle, Helbing and Lichtenhahn, 2002, 517 p.

B. CHAPITRES D'OUVRAGES

- Jr. Alberto do Amaral, « O direito de assistência humanitária e a evolução dos direitos humanos : o surgimento de um novo direito, Direito internacional, humanismo e globalidade », *Guido Fernando Silva Soares amicorum discipulorum liber*, São Paulo, Atlas, 2008, pp. 24-36.
- G. Bastid Burdeau, « Le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles à l'épreuve de la mondialisation », in F. Alabrune et al., *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui. Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Puissochet*, Paris, Pedone, 2008, pp. 27-34.
- L. Boissons de Chazournes, « Les dimensions économiques de la sécurité collective : quelques constats et des interrogations », in S.F.D.I. : *Les métamorphoses de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, journée franco-tunisienne, Paris, A. Pedone, 2005, pp. 149-169.
- M. Bothe and Th. Marauhn, « UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration », in C. Tomuschat (éd.), *Kosovo and International Community a Legal Assessment*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, pp. 217-242.
- M. Bothe, « Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité », in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Colloque : Académie de Droit international de La Haye*, Martinus Nijhoff Publisher, 1992, pp. 67-81.
- A. Carcano, « The Right to Self-Determination of the Iraqi People in the Practice of the Security Council concerning the Occupation of Iraq », in G. Venturini and S. Bariatti, *Individual Rights and International Justice, Liber Fausto Pocar*, Milan, Giuffrè, 2009, pp. 98-124.
- J. Cardona Llorens, « Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'occupation étrangère », in N. Angelet (éd.), *Droit du pouvoir, pouvoir du droit : mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 1627 p.

- J. Cardona Llorens, « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », in K. Bannelier et al., *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, 2004, 78 p.
- A. Cassesse, « The Self-Determination of Peoples », in L. Henkin (éd.), *The International Bill of Right. The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, Columbia University Press, 1981, pp. 73-97.
- T.-H. Cheng, « State Succession and Commercial Obligations: Lessons Kosovo », in H. Mahnouch et al., *Looking to the Future. Essays on International Law in Honor of W. Michael Reisman*, Brill/Nijhoff, 2010, pp. 678-691.
- Th. Christakis, « La violation du droit interne en tant que menace contre la paix ? », in S.F.D.I. : *L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, pp. 107-122.
- G. Cohen Jonathan, « Article 39 », in P. Cot, A. Pellet, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, 1571 p.
- J. Combacau, « Le chapitre VII de la Charte des Nations-Unies : résurrection ou métamorphose ? », in R. Ben Achour, *Les nouveaux aspects du droit international*, Rencontres internationales de l'Université de Tunis, Paris, A. Pedone, 1994, pp. 102-120.
- B. Conforti, « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Colloque : Académie de Droit international de La Haye*, Martinus Nijhoff Publisher, 1992, p. 51-60.
- B. Conforti, « Prolifération organique, prolifération normative et crise des Nations unies : réflexions d'un juriste », in D. Bardonnnet (éd.), *L'adaptation des structures et méthodes des Nations unies*, Colloque de La Haye, 4-6 novembre 1985, Dordrecht, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, 416 p.
- P. D'Argent et al. (éds), « Article 39 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, 2363 p.
- Y. Daudet, « La restauration de l'Etat, nouvelle mission des Nations unies ? », in Y. Daudet, *Les Nations unies et la restauration de l'Etat*, Rencontres internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Pedone, 1995, pp. 15-45.
- J. Delbrück, « Article 24 », in B. Simma (éd.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 1994, pp. 397-407.
- I. L. Delgado, « The European Union and Kosovo in the Light of the Territorial Issue », in P. Hilpold, *Kosovo and International Law the ICJ Advisory Opinion of 22 July 2010*, Martinus Nijhoff Publisher, 2012, 327 p.

- T. M. Franck, « The Security Council and “Threats to the Peace”: Some Remarks on remarkable recent Developments », in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, Colloque : Académie de Droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publisher, 1992, pp. 339-347.
- D. Fitzpatrick, « UNTAET and East Timor: The Current Legal and Institutional Context », in D. R. Rothwell et M. Tsamenyi (éds.), *The Maritime Dimensions of Independent East Timor, Wollongong Papers on Maritime Policy*, n° 8, Centre for Maritime Policy, University of Wollongong, 2000, pp. 25-47.
- J. A. Frowein & N. Krish, « Article 39 », in B. Simma (éd.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2nd éd, 2002, pp. 187-199.
- F. Gianviti, « Some Specific Legal Features of the International Monetary Fund », in R. C. Effros, *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, IMF, Washington, vol. 4, 1997, 1033 p.
- A. Gioia, « Decision of the UN Security Council of Indefinite Duration: How to definite the Limits of their Validity », in P. Hilpold (éd.), *Kosovo and international law: the ICJ advisory opinion of 22 July 2010*, Leiden Biggleswade, Martinus Nijhoff Extenza Turpin distributor, 2012, 327 p.
- A. Gioia, « State Succession and International Financial Organizations », in M. Koskenniemi et P. M. Eisemann (éds), *State Succession: Codification Tested Against the Facts/La succession d'Etats: la codification à l'épreuve des faits*, The Hague, Nijhoff, 2000, 1012 p.
- C. Greenwood, « The Administration of Occupied Territory in International Law », in E. Playfair (éd.), *International Law and the Administration of Occupied Territories*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 231-263.
- A. Harmer, « Bridging the gap? The international financial institutions and their engagement in situations of protracted crisis », in A. Harmer et J Macrae (éds), *HPG Report No. 18*, London, Overseas Development Institute, 2004, pp. 28-41.
- S. Ingram, « Mission Implementation: Developing Institutional Capacities », in N. Azimi (éd.), *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): Debriefing and Lessons – Report of the 2002 Tokyo Conference*, 2003, pp. 80-108.
- K. Istrefi et V. Morina, « Judicial Application of International Law in Kosovo », in S. Rodin et T. Perisin, *Judicial Application of International Law in Southeast Europe*, Berlin, 2015, 313 p.
- M. Karnitschnig, « The United Nations and the European Union in Kosovo – The Challenges of Joint Nations-Building », in J. Wouters et al., *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2006, pp. 323-353.
- B. Kingsbury, « Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples », in G. S.

- Goodwin-Gill, S. Talmon et R.Jennings, *The Reality of International Law, Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 648 p.
- M. G. Kohen, « Le Kosovo : un test pour la communauté internationale », in V. Chetail (éd.), *Conflits, sécurité et coopération, Liber Amicorum Victor-Yves Ghebalí*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 615 p.
 - M. G. Kohen, « L'administration actuelle de l'Irak : vers une nouvelle forme de protectorat ? », in K. Bannelier et al., *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, 2004, pp. 297-310.
 - E. Lagrange et al., « l'article 41 », in J.-P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, pp. 453-482.
 - I. Lirola Delgado, « The European Union and Kosovo in the Light of the Territorial Issue », in P. Hilpold, *Kosovo and International Law the ICJ Advisory Opinion of 22 July 2010*, Leiden/Boston, M. Nijhoff Publishers, 2012, 372 p.
 - L. Mardikian, « Economic Self-Determination in Post-conflict Reconstruction: The Case Study of Timor-Leste », in M. Saul, et J. Sweeney (éds), *International Law and Post-Conflict Reconstruction Policy*, New York, Routledge 2015, pp. 186-207.
 - L. B. Messaoud, « La catégorie de « menace contre la paix et la sécurité internationale » : harmonie ou contradiction ? », in R. B. Achour et S. Laghmani (dir.), *Harmonie et contradiction en droit international : Colloque des 11-12-13 avril 1996*, Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Paris, A. Pedone, 1997,
 - G. Nolte, « The Limits of the Security Council's and its Functions in the International Legal System: Some Reflections », in M. Byers (éd.), *The Role of International law in International Politics*. Oxford University Press, 2001, pp. 310-332.
 - A. Patry, « La capacité internationale des États fédérés », in J. Brossard, A. Patry et E. Weiser (dir.), *Les pouvoirs extérieurs du Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1967, pp. 19-100.
 - A. Randelzhofer, « Article 2 (4), in, B. Simma (éd.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2d éd., 2002, pp. 110-132.
 - E. Roucouas, « Peace agreements as instruments for the resolution of intrastate conflicts », in *Conflict Resolution: New Approaches and Methods, Peace and Conflict Issues*, UNESCO Publishing, 2000, pp. 113-140.
 - M. Sahovic, « Le développement récent du rôle du Conseil de sécurité et la Charte des Nations unies », in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Colloque : Académie de Droit international de La Haye*, Martinus Nijhoff Publisher, 1992, pp. 339-347.

- M. Saul, « International law and the Identification of an Interim Government to lead Post-Conflict Reconstruction » in M. Saul, et J. Sweeney(éds): *International Law and Post-Conflict Reconstruction Policy*, New York, Routledge, 2015, pp. 23-44.
- M. Saul, « The Impact of the Legal Right to Self-Determination on the Law of Occupation as Framework for Post-Conflict State Reconstruction », in N. Quéniwet and S. Shah-Davis (éds.), *International Law and Armed Conflict. Challenges in the 21st Century*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2010, 462 p.
- H. Schier, « The RSSD's Normative Basis under Public International Law », in H. Schier, *Towards a Reorganisation System for Sovereign Debt. An International Law Perspective*, Brill, 2007, 312 p.
- M. Sharara, « The Developement of Role of the Security Council. Peace-Building, peacemaking, peace-keeping », in R.-J. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Colloque : Académie de Droit international de La Haye*, Martinus Nijhoff Publisher, 1992, pp. 14-21.
- D. Simon, « Article 40 », in P. Cot, A. Pellet, *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, pp. 667-689
- B. Stern, « La succession d'États », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome. 262, 1996, pp. 227-230.
- B. Stern, *Le droit international comme langage des relations internationales*, Proceedings of the UN Congress on Public International Law, 13-17 mars 1995, La Haye, Kluwer, 1996, pp. 115-143.
- S. Talmon, « A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq », in P Shiner & A Williams (éds): *The Iraq War and International Law*, Hart Publishing, 2008, 388 p.
- C. Tomuschat, « Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo », in G. Kreijen, *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford University Press, 2004, pp. 3-25.
- A. Tzanakopoulos, « L'intervention du Conseil de sécurité dans les conflits internes », in K. Bannelier, C. Pison (éds), *Le recours à la force autorisée par le Conseil de sécurité. Droit et responsabilité*, Paris, A. Pedone, 2014,
- R. Uerpmann, « La primauté des droits de l'homme : licéité ou illicéité de l'intervention humanitaire ? », in C. Tomuschat (éd.), *Kosovo and International Community a Legal Assessment*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, pp. 75-97.
- A. Viterbo, « La membership del Kosovo nel Fondo Monetario Internazionale e nella Banca Mondiale », in L. Gradoni, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo : un'analisi critica*, CEDAM, 2011, 295 p.

- Sir A. Watts, « State succession: Some Recent Practical Legal Problems », *Liber amicorum G. Jaenicke*, Berlin, 1998, pp. 397-426.
- R. Wolfrum, « Article 1 », in B. Simma (éd.), *The Charter of United Nations. Commentary*, vol. 1, 2nd éd., 2002, pp. 225-241.

C. RECUEILS DE COURS

- M. Bennouna, « Les sanctions économiques des Nations unies », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 300, 2002, pp. 9-77.
- L. Boissons De Chazournes, « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome 347, Martinus Nijhoff, 2010, pp. 79-406.
- P. Daillier, « Opérations multinationales », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 314, 2005, pp. 274-277.
- Y. Daudet, « L'action des Nations unies en matière d'administration territorial », *Cours euro-méditerranéens Bancaja*, 2002, pp. 104-154.
- Ch. Dominicé, « La sécurité collective et la crise du golfe », in l'auteur, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Recueil d'études, Genève, Publication de l'Institut universitaire des hautes études internationales, puf, 1997, pp. 159-170.
- P. Klein, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 312, 2006, pp. 203-484.
- J. Salmon, « Le droit international à l'épreuve au tournant du XXI^e siècle », *Cursos euromediterráneos bancaja de derecho internacional*, vol. VI, 2002, pp. 269-286.
- C. Tomuschat, « Obligations arising for states without or against their will », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Vol. 241, 1993, pp. 330-365.

D. ARTICLES

- G. Abline, « De l'indépendance du Timor-Oriental », *Revue générale de droit international public*, 2003, pp. 349-375.
- T. Addison & S. Murshed, « Debt Relief and Civil War », *Journal of Peace Research*, vol. 40, 2003, pp. 159-176.
- E. Afsah, « Limits and Limitations of Power: The Continued Relevance of Occupation Law », *German Law Journal*, vol. 7, 2006, pp. 563-590.

- K. Ahmed, « The Domestic Jurisdiction Clause in the United Nations Charter: A Historical View », *Singapore Year Book of International Law*, vol. 10, 2006, pp. 175-197.
- J. E. Alvarez, *International organizations as law-makers*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 660 p. J. E. Alvarez, « Hegemonic International Law Revisited », *American Journal of International Law*, vol. 97, 2003, pp. 873-888.
- G. Arangio-Riuiz, « On the Security Council's "Law-Making" », *Rivista di Diritto Internazionale*, 2000, pp. 609-636.
- K. Ardault, C.-M. Arion, D. Gnamou-Petauton, M. Yetongnon, « L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor oriental : la pratique à la recherche d'une théorie », *Revue belge de droit international*, 2005, pp. 300-382.
- A. K. Audi, « Iraq's New Investment Laws and the Standard of Civilization: a Case Study on the Limits of International Law », *Georgetown Law Journal*, vol. 93, 2004, pp. 335-363.
- T. Banning, « The 'Bonn Powers' of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 6, 2014, pp. 259-302.
- A. Beaudouin, « La sentence arbitrale Abyei du 22 juillet 2009 (Gouvernement du Soudan, Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan) », *Annuaire français de droit international*, vol. 55, 2009, pp. 299-330.
- C. C. Benson, « *Just Post Bellum* in Iraq: The Development of Emerging Norms for Economic Reform in Post Conflict Countries », *Richmond Journal of Global Law & Business*, vol. 11, 2012, pp. 315-355.
- E. Benvenisti, « Water Conflicts during the Occupation of Iraq », *American Journal of International Law*, vol. 97, 2003, pp. 860-872.
- M. Benzing, « Midwifing a New State: The United Nations in East Timor », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 9, 2005, pp. 295-372.
- N. Bhuta, « The Antinomies of Transformative Occupation », *European Journal of International Law*, vol. 16, 2005, pp. 733-752.
- Y. Z. Blum, « Reflections on the Changing Concept of Self-Determination », *Israel law review*, vol. 10, 1975, pp. 509-537.
- R. G. Blanton, S. L. Blanton, « Rights, Institutions and Foreign Direct Investment: An Empirical Assessment », *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, 2012, pp. 431-452.
- N. M. Blokke, « Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the United Nations Security Council to Authorize the Use of Force by Coalitions of the Able and Willing », *European Journal of International Law*, vol. 11, 2000, pp. 541-568.

- L. Boissons de Chazournes, « Collective Security and the Economic Intervention of the UN: The Need for a Coherent and Integrated Approach », *Journal of International Economic Law*, vol. 10, 2007, pp. 51-86.
- L. Boissons De Chazournes et Th. Boutruche, « Sécurité collective et droit de l'OMC – Une alliance possible ? », *Annuaire français de relations internationales*, 2007, pp. 855-870.
- K. E. Boon, « Coining a new jurisdiction: The Security Council as Economic Peacekeeper », *Vanderbilt journal of transnational law*, vol. 41, 2008, pp. 991-1042.
- K. E. Boon, « “Open For Business”: International Financial Institutions, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law », *New York University Journal of International Law & Politics*, vol. 39, 2007, pp. 513-581.
- K. E. Boon, « Legislative Reform in Post-Conflict Zones: Just Post Bellum and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », *McGill Law Journal*, vol. 50, 2005, pp. 287-326.
- M. Bothe and Th. Marauhn, « The United Nations in Kosovo and East Timor - Problems of a Trusteeship Administration », *International Peacekeeping*, July-December, 2000, pp. 152-156.
- D. Bowett, « The impact of Security Council decisions on dispute settlement procedures », *European Journal of International Law*, Vol. 5, 1994, pp. 3-27.
- D. D. Bradlow, « The World Bank, the IMF and Human Rights », *Transnational law & contemporary problems*, vol. 6, 1996, pp. 47-90.
- D. D. Bradlow, « Should the International Financial Institutions Play a Role in the Implementation and Enforcement of International Humanitarian Law ? », *University of Kansas Law Review*, 2002, pp. 695-723.
- D. D. Bradlow, « Stuffing New Wine Into Old Bottles: The Troubling Case of the IMF », *Journal of International Banking Regulation*, vol. 3, 2001, pp. 9-36.
- A. Brankovic et E. Sudzuka, « Legal and economic environment for foreign investments in bosnia and herzegovina: advantages and obstacles », *Journal of Transdisciplinary Studies*, vol. 9, 2016, pp. 53-70.
- C. Breen, « The Necessity of a Role for the ECOSOC in the Maintenance of International Peace and Security », *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 12, 2007, pp. 261-293.
- G. Cahin, « Limitation du pouvoir constituant : le point de vue de l'internationaliste », *Civitas europa*, n° 32, 2014, pp. 57-79.
- G. Cahin, « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *Revue générale de droit international public*, vol. 3, 2003, pp. 535-600.
- G. Cahin, « L'action internationale au Timor Oriental », *Annuaire français de droit international*, vol. 46, 2000, pp. 139-175.

- W. A. Cann, Jr., « Creating Standards and Accountability for the Use of the WTO Security Exception: Reducing the Role of Power-Based Relations and Establishing a New Balance between Sovereignty and Multilateralism », *Yale journal of international law*, vol. 26, 2001, pp. 413-485.
- A. Carballo Leyda, « Commercial law reform in territories subject to International administration. Kosovo & Iraq: Different standards of legality and accountability? », *Revista electrónica de estudios internacionales*, vol. 16, 2008, pp. 1-37.
- M. Castillo Daudi, « La ocupación militar de Irak ante el Derecho Internacional », *Revista española de derecho internacional*, vol. 55, 2003, p. 223-243.
- A.-L. Chaumette, « Les administrations internationales de territoires au Kosovo et au Timor : expérimentation de la fabrication d'un Etat », *Jus Politicum*, vol. VII, 2015, pp. 337-378.
- T.-H. Cheng, « Renegotiating the Odious Debt Doctrine », *Law and Contemporary Problems*, vol. 70, 2007, pp. 7-31.
- C. Chinkin, « The state that acts alone: bully, good Samaritan or iconoclast? », *European Journal of International Law*, vol. 11, 2000, pp. 31-41.
- J. Chopra, « Building State Failure in East Timor », *Development and Change*, vol. 33, 2002, pp. 979-1000.
- J. Chopra, « The UN's Kingdom of East Timor », *Survival*, vol. 42, 2000, pp. 27-40.
- Th. Christakis et O. Corten, « La participation du Conseil de sécurité à l'élaboration, à la cristallisation ou à la consolidation de règles coutumières », *Revue belge de droit international*, vol. 37, 2004, pp. 552-567.
- J. Ciorciari, « A Prospective Enlargement of the Roles of the Bretton Woods Financial Institutions in International Peace Operations », *Fordham International Law Journal*, vol. 22, 1998, pp. 292-354.
- P. Collier & A. Hoeffler, « Greed and Grievance in Civil War », *Oxford Economic Papers*, vol. 55, 2005, pp. 563-595.
- P. Collier et al., *Breaking the Conflict Trap : Civil War and Development Policy*, Washington, D.C., World Bank, 2003, pp. 16-19.
- J. Combacau, « La souveraineté internationale de l'Etat dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 9, 2000, pp. 109-116.
- O. Corten, « La participation du Conseil de sécurité à l'élaboration, à la cristallisation ou à la consolidation de règles coutumières », *Revue belge de droit international*, vol. 37, 2004, pp. 552-567.
- O. Corten, « La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti : l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international ? », *European Journal of International Law*, vol. 6, 1995, pp. 116-133.

- M. Cox, « The Dayton Agreement in Bosnia and Herzegovina: A Study of Implementation Strategies », *British Yearbook of International Law*, vol. 69, 1999, pp. 201-244.
- J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, OUP Oxford, Oxford, 2006, 944 p.
- K. T. Crosby, « The United States and Iraq: Plant Patent Protection and Saving Seed », *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 9, 2010, pp. 511-534.
- R. Cryer, « The Security Council and Article 39 : A Threat to Coherence ? », *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 1, 1996, pp. 27-40.
- E. De Brabandere, « International Territorial Administrations and Post-conflict: Reflections on the Need of a Jus Post Bellum as Legal Framework », *Revue belge de droit international*, vol. 44, 2011, pp. 69-90.
- E. De Brabandere, « Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations », *International Organizations Law Review*, vol. 7, 2010, pp. 79-119.
- G. Del Castillo, « Economic Reconstruction of War-Torn Countries: The Role of the International Financial Institutions », *Seton Hall Law Review*, vol. 38, 2008, pp. 1265-1295.
- E. De Wet, « The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Bases and Implications for National Law », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5, 2001, pp. 327-352.
- E. De Wet, « The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of EULEX », *American Journal of International Law*, vol. 103, 2009, pp. 83-96.
- C. Daase, « Liberia's Governance and Economic Management Assistance Programme — A New Model of Shared Sovereignty? », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 71, 2011, pp. 493-521.
- C. Daase, « The Redistribution of Resources in Internationalized Intra-State Peace Processes by Comprehensive Peace Agreements and Security Council Resolutions », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 3, 2011, pp. 23-70.
- K. Daghli and H. Nasu, « Towards a True Incarnation of the Rule of Law in War-Torn Territories: Centring Peacebuilding in the Will of the People », *Netherlands International Law Review*, 2007, pp. 81-114.
- M. L. De la Serna Galvan, « Interpretation of Article 39 of the UN Charter (Threat to Peace) by the Security Council. Is the Security Council a legislator for the International Community? », *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, 2011, pp. 147-185.

- B. Deiwert, « A New Trusteeship for World Peace and Security : Can an Old League of Nations Idea be Applied to a twenty-first Century Iraq ? » *Indiana International & Comparative Law Review*, 2004, pp. 772-806.
- F. Delon, « La concertation entre les membres permanents du Conseil de Sécurité », *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993, pp. 53-64.
- Y. Dinstein, « The International Law of Belligerent Occupation and Human Rights », *Israel Yearbook of Human Rights*, vol. 8, 1978, p. 113-137.
- M. Djamchid, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », *Annuaire français de droit international*, vol. 43, 1997, pp. 105-115.
- K. Doehring, « Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 1, 1997, pp. 91-109.
- M. Dubuy, « L'évolution de la notion de menace contre la paix et la sécurité internationales », *Civitas Europa*, n° 17, 2006
- P.-E. Dupont, « Foreign Investment and the Status of Kosovo in International Law », *Journal of World Investment & Trade*, vol. 10, 2009, pp. 1-28.
- P.-M. Dupuy, « The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 1, 1997, pp. 21-45.
- P.-M. Dupuy, « Sécurité collective et organisation de la paix », *Revue générale de droit international public*, vol. 97, 1993, pp. 617-627.
- R. Everly, « Reviewing Governmental Acts of the United Nations in Kosovo », *German Law Journal*, vol. 8, 2007, pp. 21-38.
- P. Fabrizio, « L'administration de Mostar par l'Union européenne », *Annuaire français de droit international*, vol. 42, 1996, pp. 234-254.
- P. C. Farrand, « Lessons from Brcko: Necessary Components for Future Internationally Supervised Territories », *Emory International Law Review*, vol. 15, 2001, pp. 529-591.
- C. G. Fenwick, « When Is There a Threat to Peace? Rhodesia », *American Society of International Law*, 1967, vol., 61, pp. 753-755.
- L. E. Fielding, « Taking a Closer Look at Threats to Peace: The Power of the Security Council to Address Humanitarian Crises », *University of Detroit Mercy Law Review*, vol. 73, 1996, pp. 551-560.
- M. Forteau, « La levée et la suspension des sanctions internationales », *Annuaire français de droit international*, 2005, vol. 51, pp. 57-84.
- G. H. Fox, « The Occupation of Iraq », *Georgetown Journal of International Law*, vol. 36, 2005, pp. 195-297.
- J. Friedrich, « UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 9, 2005, pp. 225-293.

- P. Gaeta, « The Dayton Agreements and International Law », vol. 7, *European Journal of International Law*, 1996, pp. 147-163.
- P. Galbraight, « The United Nations and Administration of Territory: The United Nations Transitional Authority in East Timor (UNTAET) », *American Society of International Law*, vol. 97, 2003, pp. 210-215.
- T. Garcia, « La Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) », *Revue générale de droit international public*, vol. 1, 2001, pp. 61-71.
- A. Gelpern, « What Iraq and Argentina Might Learn from Each Other », *Chicago Journal of International Law*, vol. 6, 2005, pp. 391-414.
- O. Gerlich, « Responsibility of International Organizations under International Law », *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis [Folia Iuridica Wratislaviensis]*, vol. 2, 2013, pp. 11-58.
- A. Geslin, « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », *Revue Belge de Droit International*, vol. 37, 2004, pp. 484-497.
- F. Gianviti, « Decision Making in the International Monetary Fund », *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 32, 1999, pp. 695-713.
- T. D. Gill, « Legal and some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter », *Netherlands Yearbook of International Law*, 1995, pp. 33-138.
- M. Glennon, Sovereignty and Community after Haiti: Rethinking Collective Use of Force, *American Journal of International Law*, vol. 89, 1995, pp. 65-83.
- M. Goldmann, « Sovereign Debt Crises as Threat to Peace: Restructuring under Chapter VII of the UN Charter? », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 4, 2012, pp. 153-175.
- R. E. Gordon, « Some Legal Problems with Trusteeship », *Cornell International Law Journal*, vol. 28, 1995, pp. 301-347.
- R. E. Gordon, « United Nations Interventions in Internal Conflicts : Iraq, Somalia, and Beyond », *Michigan Journal of International Law*, vol. 15, 1994, pp. 520-589.
- R. Gordon, « Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion », *American University Journal of International Law and Policy*, 1997, pp. 904-957.
- R. Goy, « Le dernier territoire sous tutelle : les îles du Pacifique », *Annuaire français de droit international*, vol. 34, 1988, pp. 454-474.
- V. Gowlland-Debbas, « The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance », *European Journal of International Law*, vol. 11, 2000, pp. 361-383.

- A. Guttry, The European Union Rule of Law Mission in Kosovo: Remarks on its Legality and its Relations with UNMIK, *Diritto e Politiche dell'Unione Europa*, 2007, pp. 152-173.
- V. Grado, « Il ristabilimento della democrazia in Sierra Leone », *Rivista di Diritto Internazionale*, 2000, vol. 83, pp. 361-428.
- T. D. Grant, « Extending Decolonization: How the United Nations Might Have Addressed Kosovo », *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 28, 1999, pp. 10-56.
- L. Grenfell, « Legal Pluralism and the Rule of Law in Timor Leste », *Leiden Journal of International Law*, vol. 19, 2006, pp. 305-317.
- R. Grote, « The United Nations and the Establishment of a New Model of Governance for Central America: The Case of Guatemala », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 2, 1998, pp. 239-286.
- S. Hagan, « The IMF's role in a Post-Conflict Situation », *Case Western Reserve journal of international law*, vol. 38, 2006, pp. 59-62.
- S. K. Han, « Building a Peace that lasts: The United Nations and Post-Civil War Peace-Building », *New York University journal of international law and politics*, 1994, pp. 881-903.
- G. Handl, « Legal Mandates of Multilateral Development Banks as Agents for Change Towards Sustainable Development », *American Journal of International Law*, vol. 92, 1998, pp. 642-665.
- H. Hannum, « Rethinking Self-Determination », *Virginia Journal of International Law*, vol. 22, 1993, pp. 13-31.
- E. Hasani, « The Evolution of the Succession Process in Former Yugoslavia », *Miskolc Journal of International Law*, vol. 4, 2007, pp. 12-37.
- N. Haupais, « Les obligations de la puissance occupante au regard de la jurisprudence et de la pratique récentes », *Revue générale de droit international public*, vol. 11, 2007, pp. 117-146.
- E. Heffes et M. D. Kotlik, « Special agreements as a means of enhancing compliance with IHL in non-international armed conflicts: An inquiry into the governing legal regime », *International Review of the Red Cross*, vol. 96, 2014, pp. 1195-1224.
- G. B. Helman & S. R. Ratner, « Saving Failed States », *Foreign Policy*, hiver 1992-1993, pp. 37-45.
- M. Hmoud, « The Use of Force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution 1483 », *Cornell International Law Journal*, vol. 36, 2005, pp. 435-453.
- C. J. Iorns, « Indigeous Peoples and Self-determination: Challenging State », *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 24, 1999, pp. 862-887.

- P. Isoart, « L'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge », *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993, pp. 157-177.
- K. Istrefi, « Azemi v Serbia: discontinuity of Serbia's de jure jurisdiction over Kosovo », *European Human Rights Law Review*, vol. 4, 2014, pp. 388-394.
- C. Jarvis, « The Rise and Fall of Albania's Pyramid Schemes », *Finance and Development*, vol. 36, 2000, pp. 47-48.
- R. Jenkins, « Organizational Change and Institutional Survival: The Case of the U.N. Peacebuilding Commission », *Seton Hall Law Review*, vol. 38, 2008, pp. 1327-1364.
- L. L. Jubilut, « Towards a New Just Post Bellum: The United Nations Peacebuilding Commission and the Improvement of Post-Conflict Efforts and Accountability », *Minnesota Journal of International Law*, vol. 20, 2011, pp. 26-64.
- K. H. Kaikobad, « Problems of Belligerent Occupation: The Scope of Powers exercised by the Coalition Provisional Authority in Iraq, April/May 2003 – June 2004 », *International & Comparative Law Quarterly*, pp. 253-264.
- M. Kaplan, « Carats and Sticks: Pursuing War and Peace Through the Diamond Trade », *New York University Journal of International Law & Politics*, vol. 35, 2003, 720-773.
- M. G. Karnavas, « Creating the Legal Framework of the Brko District of Bosnia and Hergovina: A Model for the Region and others Postconflict Countries », *American Journal of International Law*, vol. 97, 2003, pp. 111-134.
- C. Kelly, « The War on Jurisdiction: Troubling Questions about Executive Order 13303 », *Arizona Law Review*, vol. 46, 2004, pp. 480-560.
- R. Khavari, « Executive Order 13303: Is the Bush Administration Choosing Corporations over Human Rights Actions Instituted via the Alien Tort Claims Act », *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, vol. 14, 2006, pp. 119-154.
- F. L. Kirgis, « Security Council Governance of Postconflict Societies: A Plea for Good Faith and informed Decision Making », *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, pp. 579-582.
- P. Klein, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *Revue québécoise de droit international*, hors-série, vol. 19, 2007, pp. 133-147.
- B. Knoll, « From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate », *European Journal of International Law*, vol. 16, 2005, pp. 637-660.
- B. Knoll, « United Nations *Imperium*: Horizontal and Vertical Transfer of Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in

- “Internationalized Territories” », *Austrian Review of International and European Law*, vol. 7, 2002, pp. 3-52.
- R. Kolb, « Occupation in Iraq since 2003 and the Powers of the UN Security Council », *International review of the Red Cross*, vol. 90, 2008, pp. 29-50.
 - R. Kolb, « Autodétermination et "sécession-remède" en droit international public », *Global Community Yearbook*, 2013, pp. 57-77.
 - R. Kolb, « Deux questions ponctuelles relatives au droit de l’occupation de guerre », *Revue hellénique de droit international*, vol. 61, 2008, pp. 347-362.
 - R. Kolb, « Jus cogens, intangibilité, intransgressibilité, dérogation « positive » et « négative » », *Revue générale de droit international public*, 2005, pp 305-329.
 - A. Kolliopoulos et J. Stavridi, « L'accord du 29 juin 2001 portant sur des questions de succession entre les États issus de la dissolution de l'ex-Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, vol. 48, 2002, pp. 163-184.
 - V. Koutroulis, « Mythes et réalités de l’application du droit international humanitaire aux occupations dites « transformatives » », *Revue belge de droit international*, vol. 44, 2007, pp. 365-400.
 - O. Korhonen, « International Governance in Post-Conflict Situations », *Leiden journal of international law*, vol. 14, 2001, pp. 495-529.
 - S. D. Krasner, « Rethinking the Sovereign State Model », *Review of International Studies*, vol. 1, 2001, pp. 17-42.
 - D. Kritsiotis, « Security Council Resolution 1101 (1997) and the Multinational Protection Force of Operation Alba in Albania », *Leiden journal of international law*, vol. 12, 1997, pp. 431-473.
 - V. Koubi, « War and Economic performance », *Journal of Peace Research*, vol. 25, 2005, pp. 62-82.
 - J. Kurtz, « NGOs, the Internet and International Economic Policy Making: the Failure of the OECD Multilateral Agreement on Investment », *Melbourne journal of international law*, vol. 3, 2002, pp. 213-246.
 - E. Lagrange, « Le Conseil de sécurité des Nations unies peut-il violer le droit international ? », *Revue belge de droit international*, vol. 37, 2004, pp. 569-592.
 - E. Lagrange, « La mission intérimaire des Nations unies au Kosovo, nouvel essai d’administration directe d’un territoire », *Annuaire français de droit international*, 1999, vol. 45, pp. 335-370.
 - E. Lauterpacht, « Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law », *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 5, 1956, pp. 405-445.
 - Ch. Leben, « Impératif juridique, dérogation et dispense. Quelques observations », *Droits*, n° 25, 1997, pp. 33-53.

- E. B. Lin, « The Federal Republic of Yugoslavia and the World Bank », *World Bank Legal Review: Law and Justice for Development*, vol. 1, 2003, pp. 379-391.
- J. Linarelli, « Paeece-building », *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 36, 1996, pp. 129-145.
- A. Lonnberg, « Restoring and Transforming Payment and Banking Systems in Postconflict Economies », *Current Development in Monetary & Financial Law*, vol. 3, 2005, pp. 725-757.
- P. Lujala & S. A. Rustad, « High-value Natural Resources: A Blessing or a Curse for Peace? », *Sustainable Development Law & Policy*, vol. 12, 2011, pp. 203-231.
- B. H. MacGurk, « Revisiting the Law of Nation-building: Iraq in Transition », *Virginia journal of international law*, vol. 45, 2005, pp. 451-465.
- W. Maley, « Democratic Governance and Post-Conflict Transitions », *Chicago Journal of International Law*, vol. 6, 2006, pp. 214-254.
- B. H. Malkawi, « The WTO, Security and Peace: Are they Compatible, and if so, what is the Framework? », *The Journal of World Investment & Trade*, Vol. 8, 2007, pp. 303 – 317.
- D. Marshall et S. Inglis, « The Disempowerment of Human Rights-Based Justice in the United Nations Mission in Kosovo », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, pp. 95-146.
- A. Martins, « An Alternative Approach to the International Law of State Succession: Lex Naturae and the Dissolution of Yugoslavia », *Syracuse law review*, vol. 44, pp. 1019-1058.
- M. J. Matheson, « United Nations Governance of Postconflict Societies », *American journal of international Law*, vol. 95, 2001, pp. 76-85.
- N. Maziau, « Bosnie-Herzégovine. Bilan de jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine de 1997 à 2005 », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 2, 2006, pp. 413-435.
- N. Maziau, « Chronique de jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine pour l'année 1999 (janvier-septembre 1999) », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 2, 2000, pp. 185-196.
- N. Maziau, « Cinq ans après, le traité de Dayton-Paris à la croisée des chemins : succès incertains et constats d'échec », *Annuaire français de droit international*, vol. 45, 1999, pp. 181-202.
- C. McCarthy, « The Paradox of the International Law of Military Occupation: Sovereignty and the Reformation of Iraq », *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 10, 2005, pp. 43-74.

- E. Milano, « Security Council Action in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo's Territorial Status », *European Journal of International Law*, vol. 11, 2003, pp. 999-1013.
- R. Moloo et A. Khachaturian, « Foreign Investment in a Post-Conflict Environment », *Journal of world investment & trade*, vol. 10, 2009, pp. 341-358.
- D. Momtaz, « "L'intervention d'humanité" de l'OTAN au Kosovo et la règle du non recours à la force », *International review of the Red Cross*, n° 837, 2000, pp. 89-101.
- J. Morrow et R. White, « The United Nations in Transitional East Timor: International Standards and the Reality of Governance », *Australian Yearbook of International Law*, vol. 22, 2002, pp. 1-47.
- R. Muharremi, « The Role of the United Nations and the European Union in the Privatization of Kosovo's Socially-Owned Enterprises », *German Law Journal*, vol. 14, 2013, pp. 889-925.
- R. Muharremi, « Kosovo's Declaration of Independence: Self-Determination and Sovereignty Revisited », *Review of Central and East European Law*, vol. 33, 2008, pp. 401-435.
- R. Muharremi, « The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 70, 2010, pp. 358-379.
- S. Murphy, « Security Council Recognition of U.S. Postwar in Iraq », *American Society of International Law*, vol. 3, 2003, pp. 920-967.
- M. Ndulo, « United Nations Peacekeeping operations and Security and Reconstruction », *Akron Law Review*, vol. 44, 2011, pp. 560-585.
- F. Nguyen-Rouault, « L'intervention armée en Irak et son occupation au regard du droit international », *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 4, 2003, pp. 835-863.
- Y. Nouvel, « Position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la République Fédérale de Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, 1999, pp. 292-307.
- M. D. Öberg, « The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ », *European Journal of International Law*, vol. 16, 2006, pp. 879-906.
- G. Oosthuizen, « Playing the Devil's Advocate : The United Nations Security Council is unbound by law », *Leiden Journal of International law*, vol. 12, 1999, pp. 530-574.
- I. Österdahl, « The Exception as the Rule: Lawmaking on Force and Human Rights by the UN Security Council », *Journal of conflict & security law*, vol. 10, 2005, pp. 35-63.

- A. Österdahl, « The Legal Basis of the United Nations Peace-keeping Operations », *Virginia Journal of International Law Winter*, 2003, pp. 231-257.
- A. Orakhelashvili, « The Post-War Settlement in Iraq: The UN Security Council Resolution 1483 (2003) and General International Law », *Journal of conflict & security law*, vol. 8, 2003, pp. 307-314.
- A. Österdahl, « The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of UN Security Council Resolutions », *European Journal of International Law*, vol. 16, 2005, pp. 612-634.
- M. Ottolenghi, « The Stars and Strips in Al-Fardos Square: The Implications For The international Law of Belligerent Occupation », *Fordham Law Review*, 2004, pp. 123-145.
- D. Pacquée et S. Dewulf, « International Territorial Administrations and the Rule of Law : The Case of Kosovo », *Essex Human Rights Review*, vol. 4, 2007, pp. 1-14.
- F. Pagani, « L'administration de Mostar par l'Union européenne », *Annuaire français de droit international*, vol. 42, 1996, pp. 234-254.
- P. Palchetti, « Les Autorités provisoires de Gouvernement (PISG) du kosovo, Eulex et onu : les principes d'attribution à l'épreuve », *Revue belge de droit international*, vol. 1, 2013, pp. 45-56.
- I. Pamuk, « The Limits of the Regulatory Authority of U.N. Administrations », *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul*, vol. 42, 2012, pp. 285-342.
- M. Parish, « International Officials », *Austrian Review of International and European Law*, vol. 13, 2009, pp. 1-63.
- J. Pauwelyn, « WTO compassion or superiority complex?: what to make of the WTO waiver for 'Conflict Diamonds' », *Michigan Journal of International Law*, vol. 24, 2003, pp. 1177-1207.
- L. Pech, « La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Herzégovine », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, vol. 42, 2000, pp. 421-440.
- J. Pejić, « The Protective Scope of Common Article 3: More than Meets the Eye », *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, n° 881, 2011, pp. 197-198.
- A. Pellet, « Brief Remarks on the Unilateral Use of Force », *European Journal of International Law*, vol. 11, 2000, pp. 385-392.
- A. F. Perez, « Legal Frameworks for Economic Transition in Iraq – Occupation under the Law vs. Global Governance under the Law of Peace », *Transnat'l Law*, vol. 18, 2005, pp. 53-69.
- A. F. Perez, « WTO and U.N. Law: Institutional Comity in National Security », *Yale Journal of International Law*, vol. 23, 1998, pp. 301-381.
- H. H. Perritt, « Resolving Claims when Countries disintegrate: The Challenge of Kosovo », *Chicago-Kent Law Review*, vol. 80, 2004, pp. 119-185.

- H. H. Perritt, « Economic Sustainability and Final Status for Kosovo », *University of Pennsylvania journal of international economic law*, vol. 25, 2004, pp. 259-319.
- H. Philippe, « Le rôle des ressources naturelles dans les conflits armés africains », *Hérodote*, vol. 3, 2009, pp. 63-79.
- S. Pierre-Caps, « La Bosnie-Herzégovine : un Etat virtuel », *Civitas Europa*, vol. 4, 2000, p. 35-50.
- J. H. Pires, « North Korean Time Bomb: Can Sanctions defuse it? A Review of International Economic Sanctions as an Option », *Georgia journal of international and comparative law*, vol. 24, 1994, pp. 307-346.
- N. Pretty, « The Timor Sea Treaty between the Governments of East Timor and Australia (Dili 20 may 2002) », *Journal of International Maritime Law*, vol. 12, 2006, pp. 45-66.
- Q. Qerimi et S. Krasniqi, « Theories and Practice of State Succession to Bilateral Treaties: The Recent Experience of Kosovo », *German Law Journal*, vol. 14, 2013, pp. 1639-1660.
- M. Ragazz, « The role of the World Bank in Conflict-afflicted Areas », *American Society of International Law Proceedings*, vol. 95, 2001, pp. 240-245.
- A. Raviv, « Jigsaw Sovereignty: the Economic Consequences of Decentralization in Post-Dayton Bosnia », *George Washington international law review*, vol. 37, 2005, pp. 109-166.
- F. Rawski, « World Bank Community-driven Development Programming in Indonesia and East Timor: Implications for the Study of Global Administrative Law », *New York University journal of international law and politics*, vol. 37, 2005, pp. 919-951.
- W. M. Reisman, « Stopping War and Making Peace: Reflections on the Ideology and Practice of Conflict Termination in Contemporary World Politics », *Tulane Journal of International and Comparative Law*, vol. 16, 1998, pp. 413-450.
- M. Reisman, « The constitutional crisis in the United Nations », *American Society of International Law*, vol. 87, 1993, p. 45-87.
- A. Reinisch, « Developing Human Rights and Humanitarian Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions », *American Journal Of International Law*, vol. 95, pp. 851-872.
- A. Roberts, « Transformative Military Occupation: Applying the Law of War and Human Rights », *American Society of International Law*, vol. 100, 2006, pp. 580-609.
- A. Roberts, « The End of Occupation: 2004 », *International & Comparative Law Quarterly*, vol.54, 2005, pp. 27-48.

- M. Ruffert, « The Administration of Kosovo and East Timor by the International Community », *International and Comparative Quarterly*, vol. 50, 2001, pp. 307-345.
- M. Saira, « From Keeping Peace to Building Peace: A Proposal for a Revitalized United Nations Trusteeship Council », *Columbia Law Review*, 2005, vol. 105, pp. 56-82.
- G. J. Sanders, « Natural advantage, values, and community: EBRD and the former Yugoslavia », *American Society of International Law Proceedings*, vol. 95, 2001, pp. 245-250.
- R. Sannerholm, « Legal, judicial and administrative reforms in post-conflict societies: beyond the rule of law template », *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 12, 2007, pp. 65-93.
- D. Sarooshi, « The Role of the United Nations Secretary-General in United Nations Peace-Keeping Operations », *Australian Year Book of International Law*, vol. 15, 1999, pp. 279-297.
- M. Sassòli, A. Bouvier et A. Quintin, « How Does Law Protect in War? », *International Review of the Red Cross*, vol. 3, 2011, pp. 1706-1708.
- D. Scheffer, « Beyond Occupation Law », *American Society of International Law*, vol. 97, 2003, pp. 842-860.
- S. V. Scott, « Climate Change and Peak Oil as Threats to International Peace and Security: Is It Time for the Security Council to Legislate? », *Melbourne Journal of International Law*, vol. 9, 2008, pp. 495-514.
- I.F.I. Shihata, H. Abushakra et H. J. Gruss, « Legal Aspects of the World Bank's Assistance to the West Bank and the Gaza Strip », *Palestine yearbook of international law*, vol. 7, 1994, pp. 19-43.
- L. A. Sicilianos, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *Revue général de droit international public*, vol. 1, 2002, pp. 5-50.
- Y. Sienho, « The New Constitution of Bosnia and Herzegovina », *European Journal of International Law*, vol. 7, 1996, pp. 176-192.
- J. S. Shi, « The Legal Status of Foreign Military and Civilian Personnel Following the Transfer of Power to the Iraqi Interim Government », *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 33, 2004, pp. 245-260
- J. Smoljan, « Socio-Economic Aspects of Peacebuilding: UNTAES and the Organisation of Employment in Eastern Slavonia », *International Peacekeeping*, vol. 10, 2003, pp. 54-76.
- J.-M. Sorel, « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du conseil de sécurité : remarques sur quelques incertitudes partielles », *Revue Belge de Droit International*, vol. 37, 2004, pp. 462-483.

- J.-M. Sorel, « L'arbitrage sur la zone de Brcko : tragi-comédie en trois actes et un épilogue à suivre », *Annuaire français de droit international*, vol. 43, 1997, pp. 253-270.
- J.-M. Sorel, « L'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995 : un traité sous bénéfice d'inventaire », *Annuaire français de droit international*, vol. 41, 1995, pp. 65-99.
- C. Stahn, « Lawmaking by International Administrations », *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, vol. 11, 2007, pp. 81-109.
- C. Stahn, « Enforcement of the Collective Will After Iraq », *American Journal of International Law*, vol. 97, 2003, pp. 540-578.
- C. Stahn, « International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 61, 2001, pp. 107-176.
- C. Stahn, « The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor: a first analysis », *Max Planck yearbook of United Nations law*, vol. 5, 2001, pp. 105-183.
- A. Stanič, « Financial aspects of state succession: the case of Yugoslavia », *European journal of international law*, vol. 12, 2001, pp. 751-779.
- M. Starita, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *Revue générale de droit international public*, pp. 883-895.
- B. Stern, « Les évolutions récentes en matière de maintien de la paix par l'ONU », *L'observateur des Nations unies*, n° 5, 1998, pp. 1-23.
- H.-J. Strohmeyer, « Policing the Peace: Post-Conflict Judicial Reconstruction in East Timor », *University of South Wales Law Journal*, vol. 24, 2001, pp. 43-68.
- S. Sur, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *Annuaire français de droit international*, vol. 37, 1991, pp. 25-97.
- S. Sur, « La sécurité internationale et l'évolution de la sécurité collective », *Trimestre du monde*, 1992, n° 4, pp. 121-134.
- S. Szurek, « Sierra Leone : «un Etat en attente de « paix durable » - la communauté internationale dans l'engrenage de la paix en Afrique de l'Ouest », *Annuaire français de droit international*, vol. 46, n°1, 2000, pp. 176-201.
- R. D. Tadlock, « Occupation Law and Foreign Investment in Iraq: how an outdated Doctrine has Become an Obstacle to occupied Populations », *University of San Francisco Law Review*, vol. 39, 2004, pp. 227-260.
- C. J. Tams, « State Succession to Investment Treaties: Mapping the Issues », *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 31, 2016, pp. 314-343.

- J.-M. Thouvenin, « L'arrêt de la CIJ du 30 juin 1995 rendu dans l'affaire du Timor oriental (Portugal c. Australie) », *Annuaire français de droit international*, vol. 41, 1995, pp. 328-353.
- H. Tigroudja, « Les accords du 17 novembre 2008 établissant le cadre juridique de la présence américaine en Irak et de la coopération entre les deux Etats », *Annuaire français de droit international*, vol. 55, 2009, pp. 63-85.
- C. Titi, « Les clauses de stabilisation dans les contrats d'investissement : une entrave au pouvoir normatif de l'État d'accueil ? », *Journal du droit international (Clunet)*, vol. 2, 2014, pp. 541-562.
- G. Triggs et D. Bialek, « The New Timor Sea Treaty and Interim Arrangements for Joint Development of Petroleum Resources of the Timor Gap », *Melbourne journal of international law*, vol. 3, 2002, pp. 322-363.
- G. Triggs, « Proposed Timor Sea Arrangements between Australia and the East Timor Transitional Administration », *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 40, 2002, pp. 40-49.
- G. Triggs, « Legal and Commercial Risks of Investment in the Timor Gap », *Melbourne journal of international law*, vol. 1, 2000, pp. 98-130.
- D. F. Vagts, « Sovereign Bankruptcy: In Re Germany (1953), In Re Iraq (2004) », *American Journal of International Law*, vol. 98, 2004, pp. 302-306.
- L. Van den Herik, « The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better Protection of the Individual », *Leiden Journal of International Law*, vol. 20, 2007, pp. 797-807.
- O. Venet, « L'occupation du territoire irakien et l'intervention du Conseil de sécurité : conséquences sur les pouvoirs réglementaires de la puissance occupante et réflexions sur les modes d'action choisis », *Revue belge de droit international*, vol. 39, 2005, p. 281. pp. 274-299.
- A. Vines, « La troisième guerre angolaise », *Politique africaine*, n° 57, mars 1995, Trimestriel, pp. 27-39.
- M. Virally, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, vol. 2, 1956, pp. 66-96.
- M. Wagner, « Das erste Jahr der UNMIK », *Vereinte Nationen*, vol. 4, 2000, p. 134-154.
- D. Wallace, Jr., « International Law and the Use of Force: Reflections on the Need for Reform », *The International Lawyer*, vol. 19, 1985, pp. 34-75.
- Ch. Weema, « Kadi V. Council: putting the United Nations in its place », *Tulane Journal of International and Comparative Law*, vol. 17, 2009, pp. 571-584.
- K. Wellens, « The UN Security Council and new Threats to the Peace : Back to the Future », *Journal of Conflict and Security Law*, 2003, pp. 22-45.

- W. Weib, « Security Council Powers and the Exigencies of Justice after War », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 12, 2008, pp. 45-111.
- A. Wennmann, « The political economy of conflict financing: a comprehensive approach beyond natural resources », *Global Governance*, vol. 13, 2007, pp. 427-444.
- A. Wennmann, « Economic Provisions in Peace Agreements and Sustainable Peacebuilding », *Négociations*, vol. 1, 2009, pp. 43-61.
- R. Wilde, « From Trusteeship to Self-Determination and Back again: The Role of the Hague Regulations in the Evolution of International Trusteeship, and the Framework of the Rights and Duties of Occupying Powers », *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, vol. 31, 2009, pp. 85-142.
- R. Wilde, « From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration », *American journal of international law*, vol. 95, 2001, pp. 583-606.
- R. Wilde, « The Complex Role of the Legal Adviser when International Organizations Administer Territory », *American Society of International Law Proceedings of the 95th Annual Meeting*, 2001, pp. 251-258.
- R. Wilde, « From Bosnia to Kosovo and East Timor : The Changing Role of the United Nations in the Administration of Territory », *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 6, 2000, pp. 90-120.
- P. Williams & J. Harris, « State Succession to Debts and Assets: The Modern Law and Policy », *Harvard International Law Journal*, vol. 42, 2001, pp. 355-417.
- P. R. Williams, « Earned Sovereignty: The Road to Resolving the Conflict over Kosovo's Final Status », *Denver Journal of International Law and Policy*, 2003, p.p. 387-427.
- P. R. Williams, « Earned Sovereignty: Bridging The Gap Between Sovereignty and Self-Determination », *Stanford Journal of International Law*, 2004, pp. 307-318.
- R. Wolfrum, « Iraq – from Belligerent Occupation to Iraqi Exercise of Sovereignty: Foreign Power versus International Community Interference », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 9, 2005, pp. 1-45.
- M. C. Wood, « The Interpretation of the Security Council Resolutions », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol., 2, 1998, pp. 74-95.
- A. Yannis, « The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and its Implication in International Politics », *European Journal of International Law*, vol. 13, 2002, pp. 1037-1052.

- A. Zimmermann & C. Stahn, « Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo », *Nordic Journal of International Law*, 2001, vol. 21, pp. 423-460.
- M. Zwanenburg, « Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 1483 and the law of occupation », *International review of the Red Cross*, vol. 86, 2004, pp. 745-769.

E. BLOGS ET PUBLICATIONS DIVERS SUR INTERNET

- M. Baros, « The High Representative for Bosnia and Herzegovina: A Requiem for Legality », *EJIL: Talk! (Blog of the European Journal of International Law)*, 14 décembre 2010. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.ejiltalk.org/the-high-representative-for-bosnia-and-herzegovina-a-requiem-for-legality/> (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
- P. H. F. Bekker, « The Legal Status of Foreign Economic Interest in Occupied Iraq », Newsletter of the American Society of International Law, 16 juin 2003, disponible à l'adresse suivante: <https://www.asil.org/insights/volume/8/issue/20/legal-status-foreign-economic-interests-occupied-iraq> (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
- J. K. Boyce, « The International Financial Institutions: Postconflict Reconstruction and Peacebuilding Capacities », Conférence sur *Strengthening the UN's Capacity on Civilian Crisis Management, UN Secretary General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, Copenhagen 8-9 juin 2004, disponible à l'adresse suivante: [http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/Boyce - IFIs peacebuilding - June 20 1 ...pdf](http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/Boyce_-_IFIs_peacebuilding_-_June_20_1_...pdf) (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
- T. Chapman & E. Reinhardt, « International Finance, Predatory States, and Civil Conflict » (2009), disponible sur <http://userwww.service.emory.edu/~erein/research/finance-conflict.pdf> (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
- W. Coats, « Monetary Policy Issues in Post Conflict Economies », London, *Peace and the Public Purs, Economic Policies for Postwar Statebuilding*, 2007, pp. 1-54, disponible à l'adresse suivante: http://works.bepress.com/warren_coats/9/ (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
- P. Collier, *Doing Well out of War* (document préparé pour la Conférence sur l'agenda économique dans les guerres civiles, Londres, 26-27 avril 1999), Washington, D.C., World Bank, 1999, disponible sur <http://siteresources.worldbank.org/INTKNOWLEDGEFORCHANGE/Resour>

- <ces/4915191199818447826/28137.pdf> (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
- P. Collier et al., World Bank: *Greed and Grievance in Civil War*, vol. 3, 2001, Disponible à l'adresse suivante: http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/greedgrievance_23oct.pdf
 - J. Dobbins, *A comparative Evaluation of United Nations Peacekeeping*, RAND Corporation, 13 juin 2007, disponible sur le site : http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2007/RAND_CT284.pdf (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
 - T. D. Grant, « Iraq: How to reconcile conflicting Obligations of Occupations and Reform », *ASIL Insight*, juin 2003, disponible à l'adresse suivante : <https://www.asil.org/insights/volume/8/issue/13/security-council-resolution-1483-rebuilding-iraq> (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
 - S. R. Lyons, « GEMAP: The New Anti-Corruption Plan for Liberia », *American Society of International Law Insights*, 2005, vol. 9, 2005. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.asil.org/insights/volume/9/issue/38/gemap-new-anti-corruption-plan-liberia> (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
 - A. Okoth-Owiro, « The Nile Treaty: State succession and International Treaty Commitments. A Case Study of the Nile Water Treaties », *Law and Policy Research Foudation – Occasional Papers – East Africa*, 2005, disponible à l'adresse suivante: http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_6306_1.pdf (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
 - J. Pauwelyn, « Iraqi reconstruction contracts and the WTO: 'international law? I'd better call my lawyer' », *Jurist Forum*, 19 décembre 2003, disponible à l'adresse suivante : www.jurist.law.pitt.edu/forum/forumnew133.php#2 (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
 - A. Peters, « Novel practice of the Security Council: Wildlife poaching and trafficking as a threat to the peace », disponible sur: *Blog of the European Journal of International Law*, consultable à: <http://www.ejiltalk.org/novel-practice-of-the-security-council-wildlife-poaching-and-trafficking-as-a-threat-to-the-peace/> (dernière consultation, le 22 novembre 2017).
 - N. Turner, A. Obijiofor, V. Popovski, « Post-Conflict Countries and Foreign Investment », *United Nations University Policy Brief*, vol. 2, 2008, disponible à l'adresse suivante: http://collections.unu.edu/eserv/UNU:3066/pb08_08.pdf.
 - A. Tzanakopoulos, « L'invocation de la théorie des contre-mesures en tant que justification de la désobéissance au Conseil de sécurité », *Revue belge de droit international*, vol. 46, 2013, p. 8 (pagination site : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2229340 (dernière consultation, le 22 novembre 2017).

- A. Wennmann, « Wealth Sharing Beyond 2011: Economic Issues in Sudan's North South Peace Process », *The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding*, CCDP Working Paper, 2009, p. 14. Disponible à l'adresse suivante (dernière consultation, le 22 novembre 2017). : http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5146~v~Economic_Issues_in_Sudan_8217s_North-South_Peace_Process.pdf (dernière consultation, le 22 novembre 2017).

Table des matières

SOMMAIRE	1
Table des abréviations, acronymes et sigles divers	2
REMERCIEMENTS	9
Introduction générale :	10
Paragraphe 1 : Contextualisation historique du sujet : la reconstruction économique de la Seconde Guerre mondiale à nos jours	10
Paragraphe 2 : Conceptualisation du sujet	14
A. La reconstruction économique, un aspect des opérations de consolidation de la paix	14
B. Conception étroite de la reconstruction économique : une approche plus adaptée aux préoccupations du droit international public	18
Paragraphe 3: Délimitation du sujet	19
A. La reconstruction économique dans les opérations multi-dimensionnelles conduites par le Conseil de sécurité depuis les années 90s	19
B. Les mesures de reconstruction économique dans les activités économiques du Conseil de sécurité	25
1) Les mesures visant à restreindre les opportunités économiques des auteurs de troubles	25
2) Les mesures économiques ayant pour objet de redresser et assainir les économies détruites -	26
Paragraphe 5 : Intérêt du sujet	27
Paragraphe 5 : Problématisation du sujet et approche méthodologique	28
Paragraphe 6 : Objet de l'étude et annonce du plan	29
Titre liminaire : Obligations légales qui pesent sur le Conseil de sécurité et ses mandataires dans le cadre d'opérations de reconstruction économique entreprises en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies	31
Chapitre 1^{er}: Principes fondamentaux issus de la Charte des Nations unies s'imposant au Conseil de sécurité et aux organismes internationaux agissant en son nom	0
Section I : principes fondamentaux prescrits par la Charte des Nations unies	1
Paragraphe 1 : Le principe de souveraineté.....	2
A. Signification contemporaine du principe de souveraineté et ses relations avec les pouvoirs du Conseil de sécurité exercés au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies.....	3
1) La signification contemporaine du principe de souveraineté : titre de souveraineté et compétences souveraines	3

2) L'autorité du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, sur le principe de souveraineté de l'Etat -----	6
a. Le Conseil de sécurité peut exercer ou porter atteinte aux attributs de la souveraineté -----	6
b. Le Conseil de sécurité ne peut porter atteinte au titre de souveraineté -----	11
B. Limitations apportées aux pouvoirs du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, par le principe de souveraineté -----	14
1) Limitation <i>ratione materiae</i> des pouvoirs du Conseil de sécurité -----	14
2) Limitation <i>ratione temporis</i> des pouvoirs du Conseil de sécurité -----	16
Paragraphe 2 : Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes -----	19
A. Signification du principe d'autodétermination, et ses relation avec le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies -----	19
1) Les différentes composantes du principe d'autodétermination en droit international contemporain -----	20
2) L'autorité du Conseil de sécurité, agissant au titre du chapitre VII, sur le principe d'autodétermination des peuples pris comme une norme de jus cogens -----	26
B. Limitations apportées aux pouvoirs du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, par le droit à l'autodétermination des peuples dans le cadre de la reconstruction économique -----	35
1) Le Conseil de sécurité et l'exercice de compétences gouvernementales au sein d'un État ou territoire sujet à reconstruction économique, au regard du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes -----	36
2) Le Conseil de sécurité et l'exercice de compétences gouvernementales au sein d'un État ou territoire sujet à reconstruction économique, en vue de décider de la forme de gouvernement et du système économique de ce dernier, au regard du droit des peuples à l'autodétermination -----	38
Section II : Principes déduits de la Charte des Nations unies et pertinents à l'égard des opérations de reconstruction économique entreprises par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies -----	43
Paragraphe 1 : L'obligation, pour le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, de tenir compte de la volonté des États membres des Nations unies dans le cadre de la reconstruction économique des sociétés ravagées par la guerre -----	44
A. L'extension aux opérations de reconstruction économique entreprises sur la base du chapitre VII, de l'obligation faites au Conseil de sécurité, au chapitre VI, de respecter les principes du droit international et de la justice -----	44
B. L'impact de l'obligation faite au Conseil de sécurité de respecter la volonté des États membres des Nations unies dans le cadre des opérations de reconstruction économique -----	48

Paragraphe 2 : Portée du concept de tutelle en droit international pour le processus de reconstruction économique mandaté par le Conseil de sécurité-----	55
A. Concept de tutelle en droit international et ses relations avec les pouvoirs du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII -----	55
B. L'impact du concept de tutelle sur les pouvoirs du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, dans le cadre d'opérations de reconstruction économique-----	59
Conclusion du chapitre 1-----	61
Chapitre 2 : Principes d'action prescrits par le Conseil de sécurité dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit -----	63
Section I : L'évocation du droit international économique par le Conseil de sécurité dans le cadre de la reconstruction économique-----	64
Paragraphe 1 : Principes issus du droit international économique référencés, par le Conseil de sécurité, dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit-----	64
A. Respect des principes de transparence et d'équité et promotion du développement durable dans le cadre d'opérations de reconstruction économique -----	65
1) Le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, et la promotion du développement économique dans le cadre d'opérations de reconstruction économique -----	65
2) Le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, et le respect des principes de transparence et d'équité dans le cadre d'opérations de reconstruction économique-----	66
B. Le Conseil de sécurité et le respect du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles dans le cadre de la reconstruction économique -----	68
Paragraphe 2 : L'impact des principes issus du droit international économique et évoqués par le Conseil de sécurité, sous la bannière du chapitre VII, sur le droit applicable aux opérations de reconstruction économique-----	69
Section II : Le droit de l'occupation militaire sous l'influence des résolutions du Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII, dans le cadre de la reconstruction des économies dévastées par des conflits armés -----	70
Paragraphe 1 : Le droit de l'occupation militaire en droit international contemporain -----	71
A. Portée du principe du <i>statu quo</i> législatif en droit de l'occupation militaire contemporain-----	71
B. Dimension économique du droit de l'occupation militaire en droit international contemporain -	76
1) Restrictions relatives à la modification de la législation de l'État occupé en matière économique issues de l'article 43 du Règlement de La Haye -----	77
2) Restrictions relatives à l'utilisation des biens et ressources appartenant à l'État occupé issues de l'article 55 du Règlement de La Haye -----	80

Paragraphe 2 : L'impact des résolutions du Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII, sur le droit de l'occupation militaire -----	82
A. Le Conseil de sécurité en agissant au titre du chapitre VII et le droit de modifier le droit de l'occupation -----	83
B. Conséquences juridiques liées à la reconnaissance par le Conseil de sécurité d'une situation d'occupation militaire -----	85
Conclusion du chapitre 2 -----	88
Conclusion du titre liminaire -----	89
<i>Partie I : La licéité de la participation du Conseil de sécurité, et de ses mandataires, au processus de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, au regard du chapitre VII de la Charte des Nations unies-----</i>	90
<i>Titre I : La licéité de la participation du Conseil de sécurité au processus de reconstruction économique -----</i>	93
Chapitre 1^{er} : Le chapitre VII de la Charte des Nations unies comme base légale des opérations de reconstruction économique conduite par le Conseil de sécurité sur des territoires ravagés par des conflits armés -----	96
Section I : L'instabilité économique, menace contre la paix au sens des dispositions de la Charte des Nations unies -----	97
Paragraphe 1 : Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité permet d'appréhender la « dégradation économique » au titre des menaces contre la paix-----	98
A. La dégradation économique : une menace contre la paix selon la conception élargie du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité-----	101
B. La dégradation économique, une menace contre la paix selon la conception étroite du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité -----	104
Paragraphe 2 : Les notions « menace » et « paix » de l'article 39 de la Charte des Nations unies permettent d'appréhender l'instabilité économique au titre des menaces contre la paix du chapitre VII	107
A. La dégradation économique, une menace contre la paix dans le cadre des conflits armés-----	108
1) La notion « menace » de l'article 39 de la Charte des Nations unies permet d'appréhender la dégradation économique au titre des menaces contre la paix du chapitre VII-----	110
2) Le seuil d'une dégradation économique constitutive d'une menace contre la paix -----	121
B. La dimension positive de la notion de paix permet d'appréhender des préoccupations économiques comme des menaces contre la paix de l'article 39-----	133
1) La dimension positive ou structurelle de la paix inclus des facteurs économiques -----	134

2) L'exercice par le Conseil de sécurité de ses compétences en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales dans un cadre post-conflictuel ou dépourvu de tous liens avec une situation de conflit armé -----	137
Section II: Rôle et place des préoccupations d'ordre économique dans les constatations de menace contre la paix effectuées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII -----	149
Paragraphe 2 : L'instabilité économique comme menace ou source de menace contre la paix dans la pratique contemporaine du Conseil de sécurité -----	150
A. Les constatations formelles de l'existence d'une menace contre la paix, née d'une situation économique instable, réalisées par le Conseil de sécurité -----	150
1) La dégradation économique comme constatation principale de menace contre la paix -----	151
2) La dégradation économique comme constatation incidente de l'existence d'une menace contre la paix -----	158
B. Constatation implicite de l'instabilité économique comme une menace contre la paix -----	168
Paragraphe 2: Activités illicites et mauvaise gestion de ressources économiques et financières comme source de menace contre la paix -----	173
A. Exploitation et commercialisation illicite de ressources naturelles comme source de menace contre la paix -----	174
1) Bois et diamants, ressources naturelles constamment visées par le Conseil de sécurité -----	174
2) L'élargissement récent du champ des ressources naturelles couvertes par le Conseil de sécurité : le braconnage et le trafic de la faune sauvage comme source de menace contre la paix -----	175
B. Sources de menace contre la paix issue de l'illicéité, de la corruption et de la mauvaise gestion des activités économiques et financières -----	177
1) Activités économiques et financières (illicites), source de menace contre la paix en raison de leurs liens avec des actes terroristes -----	177
2) Corruption et mauvaise gestion de ressources économiques et financières, source de menace contre la paix dans la pratique récente du Conseil de sécurité -----	179
Conclusion du chapitre 1 -----	180
Chapitre 2 : La portée des pouvoirs exercés par le Conseil de sécurité dans le cadre de la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés, au regard du chapitre VII de la Charte des Nations unies -----	182
Section I : La portée du pouvoir normatif exercé, en matière économique, par le Conseil de sécurité ou ses organes subsidiaires, lors des opérations de reconstruction -----	183
Paragraphe 1 : L'exercice par le Conseil de sécurité ou ses organes subsidiaires de la plénitude et de l'exclusivité des compétences étatiques, en matière économique, lors des opérations de reconstruction -----	185

A. Des compétences étatiques étendues pour un faible mandat économique : exercice du pouvoir normatif, en matière économique, en Somalie et en Slavonie orientale -----	187
B. Des compétences étatiques étendues pour des mandats économiques exhaustifs : l'exercice du pouvoir normatif, en matière économique, au Kosovo, au Timor oriental et en Irak -----	191
1) L'étendue du pouvoir normatif exercé en matière économique dans le cadre de la reconstruction du Kosovo et du Timor oriental -----	192
a. L'étendue du pouvoir normatif exercé en matière économique dans le cadre de la reconstruction du Kosovo -----	192
b. L'étendue du pouvoir normatif exercé en matière économique dans le cadre de la reconstruction du Timor oriental -----	203
2) L'étendue du pouvoir normatif confié aux autorités internationales, en matière économique, dans le cadre de l'occupation militaire du territoire irakien entre 2003 et 2004 -----	206
a. Base légale du pouvoir normatif exercé par l'Autorité provisoire de la coalition sur le territoire irakien entre 2003 et 2004 -----	207
b. Licéité des pouvoirs exercés par l'Autorité provisoire de la coalition dans le cadre de la reconstruction économique de l'Irak -----	211
 Paragraphe 2 : La question de la restitution, aux autorités locales, de l'exercice, dans le domaine économique, des compétences étatiques précédemment détenues par des autorités internationales	
	222
A. La portée des compétences étatiques, exerçables dans le domaine économique, transférées aux autorités locales au cours de la phase de reconstruction -----	223
1) Le transfert de compétences étatiques aux autorités locales dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité -----	223
2) La portion congrue des compétences étatiques, en matière économique, réellement transférées aux autorités locales dans la pratique des administrateurs internationaux -----	225
a. La portée des compétences étatiques transférées aux autorités locales Est-Timoraises et Irakiennes, en matière économique, lors du processus de reconstruction -----	226
b. La portée des compétences étatiques réellement transférées aux autorités locales, en matière économique, lors du processus de reconstruction -----	234
B. La question de la survivance de l'autorité et de la législation économique des autorités internationales à l'issue du transfert de compétences étatiques aux autorités locales -----	239
1) Licéité de la clause de transition octroyant aux autorités locales le droit de modifier la législation antérieurement adoptée sur leur territoire -----	241

a. Présentation de la clause octroyant aux autorités locales le droit de modifier la législation antérieurement adoptée sur leur territoire -----	241
b. Licéité de la clause -----	245
2) La question du maintien, de manière quasi-illimité, du mandat coercitif d'une autorité internationale à l'issue du transfert de compétences : le cas de la gestion chaotique du processus de privatisation des entreprises publiques au Kosovo post-indépendance -----	247
a. Base légale de l'autorité des acteurs internationaux à l'issue du transfert de compétences étatiques aux autorités locales -----	248
b. La gestion conflictuelle du processus de privatisation des entreprises publiques au Kosovo -----	258
 Section II : La supervision des accords de paix comportant des aspects économiques par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies -----	266
Paragraphe 1 : Questions économiques abordées dans des accords de paix visant à mettre un terme à des conflits armés intra-étatiques -----	267
A. Accords de paix relatif au partage et à la gestion des richesses économiques -----	268
B. Accords de paix n'abordant que de manière incidente et superficielle des questions économiques -----	275
Paragraphe 2 : L'impact des résolutions du Conseil de sécurité sur l'étendue et la mise en œuvre des obligations économiques contenues dans les accords de paix -----	280
A. Un endossement variable des objectifs économiques contenus dans les différents accords de paix -----	280
1) Une intervention exhaustive du Conseil de sécurité à l'égard d'objectifs économiques à l'origine souvent accessoires dans les accords de paix -----	281
2) Intervention limitée du Conseil de sécurité vis-à-vis d'objectifs économiques majeurs d'autres accords de paix -----	292
B. L'apport du Conseil de sécurité au régime juridique des objectifs économiques contenus dans les différents accords de paix -----	297
1) Nature juridique des accords de paix concluant un conflit intra-étatique -----	298
2) L'internationalisation, sous l'action du Conseil de sécurité, des engagements économiques souscrits dans le cadre des accords de paix concluant des conflits intra-étatiques -----	303
Conclusion du chapitre 2 -----	305
Conclusion du titre 1 -----	308

Titre II : La licéité de la participation des divers mandataires du Conseil de sécurité au processus de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés-----310

Chapitre 1^{er} : La licéité de l'intervention des organisations internationales à compétence normative au processus de reconstruction économique ----- 311

Section I : La licéité de l'intervention des mandataires privilégiés du Conseil de sécurité au processus de reconstruction économique : les institutions financières internationales----- 313

Paragraphe 1 : Base légale de la participation des institutions financières internationales (IFI) au processus de reconstruction économique diligenté par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies ----- 316

A. L'étendue de la compétence du Conseil de sécurité à confier des mandats de reconstruction économique aux institutions financières internationales----- 317

1) Compétence du Conseil de sécurité à confier des mandats de reconstruction économique post-conflit aux institutions financières internationales, au regard des accords de coopération entre ces dernières et l'ONU ----- 318

2) Compétence du Conseil de sécurité à confier des mandats de reconstruction économique aux institutions financières internationales, au regard des dispositions de la Charte des Nations unies
321

B. L'implication croissante des institutions financières internationales (IFI) dans la reconstruction des économies ravagées par des conflits armés ----- 323

1) Développement et reconstruction économique post-conflits comme fondements des institutions financières internationales ----- 324

2) Les dispositions statutaires des institutions financières internationales à l'épreuve de la reconstruction économique post-conflit ----- 326

a. L'évolution des conditions d'éligibilité aux prestations des banques multilatérales de développement a facilité leur intervention en matière de reconstruction économique post-conflit ----- 327

b. L'évolution du mandat « apolitique » a régularisé l'intervention des institutions financières internationales dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit----- 330

Paragraphe 2 : Portée de l'aide apportée par les institutions financières internationales (IFI) lors de la reconstruction des économies ravagées par des conflits armés ----- 336

A. L'aide des institutions financières internationales aux autorités locales ----- 337

1) L'aide économique et financière traditionnelles des institutions financières internationales auprès des autorités locales des territoires ravagés par des conflits armés ----- 337

2) La licéité de l'aide des institutions financières internationales autorités locales du Liberia dans le cadre du Programme d'assistance à la gestion économique et à la bonne gouvernance au Liberia (GEMAP)-----	342
B. L'aide des institutions financières internationales à l'égard d'autorités internationales dépositaires de pouvoirs normatifs sur les territoires sujets à reconstruction-----	351
1) L'aide des institutions financières internationales à l'égard d'acteurs internationaux dépositaires de pouvoirs normatifs sur les territoires sujets à reconstruction -----	351
2) La portée du contrôle à l'égard des acteurs internationaux intervenant dans la vie économique des territoires sujets à reconstruction-----	356
Section II : La licéité de la participation au processus de reconstruction économique en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies des mandataires secondaires du Conseil de sécurité---	360
Paragraphe 1 : Base légale de la participation aux opérations de reconstruction économique post-conflit, du Conseil de tutelle des Nations unies et de l'Organisation mondiale du commerce-----	361
A. Base légale de la participation du Conseil de tutelle des Nations unies aux opérations de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés -----	361
B. Base légale de la participation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au processus de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés -----	366
Paragraphe 2 : La licéité de la participation des organisations internatoinales régionales au processus de reconstruction économique mandaté par le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII	377
A. Base légale de la participation des organisations internationales régionales aux opérations de reconstruction économique mandatées par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII ----	378
B. Base légale de la participation de l'Union européenne (UE) aux opérations de reconstruction économique mandatées par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII -----	381
Conslusion du chapitre 1-----	386
Chapitre 2 : La portée de l'intervention d'organismes internationaux à compétence opérationnelle aux opérations de reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés -----	387
Section I : La participation au processus de reconstruction économique d'organes subsidiaires, à compétence opérationnelle, du Conseil de sécurité-----	387
Paragraphe 1 : La participation au processus de reconstruction économique d'organes subsidiaires <i>Ad hoc</i> du Conseil de sécurité : les opérations de maintien de la paix des Nations unies -----	388
Paragraphe 2 : La participation au processus de reconstruction économique de la Commission de consolidation de la paix (CCP)-----	391
Section II : La participation du Conseil économique et social des Nations unies aux opérations de reconstruction économique mandatées par le Conseil de sécurité -----	396

Paragraphe 1 : La participation du Conseil économique et social (ECOSOC) aux activités du Conseil de sécurité telle qu'envisagée par l'article 65 de la Charte des Nations unies -----	397
Paragraphe 2 : L'implication croissante du Conseil économique et social (ECOSOC) dans les activités entreprises par le Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales-----	400
Conclusion du chapitre 2-----	406
Conclusion du titre 2-----	407
Conclusion de la partie I-----	408
Partie II : La licéité des mesures économiques adoptées lors des opérations de reconstruction et leurs conséquences juridiques éventuelles-----	409
Titre I : La licéité des mesures économiques adoptées lors des opérations de reconstruction de territoires ravagés par des conflits armés -----	412
Chapitre 1^{er} : La licéité des réformes économiques structurelles adoptées lors des opérations de reconstruction des territoires ravagés par des conflits armés-----	413
Section I : La licéité des réformes relatives au régime juridique des investissements étrangers-----	414
Paragraphe 1: La licéité des réformes relatives au régime juridique des investissements direct étrangers (IDE)-----	414
A. La licéité des réformes relatives au régime des investissements directs étrangers des territoires sous administration internationale -----	417
1) La licéité des réformes relatives au régime des investissements directs étrangers au Kosovo	418
2) La licéité des réformes relatives au régime des investissements directs étrangers au Timor oriental-----	422
B. La licéité des réformes relatives au régime des investissements directs étrangers en Irak sous occupation militaire-----	423
Paragraphe 2 : La licéité des réformes structurelles concernant le régime des privatisations-----	429
A. La privatisation des biens et entreprises collectifs au Kosovo-----	429
B. Le processus de privatisation au Timor oriental et en Irak-----	440
Section II : La licéité des réformes structurelles relatives aux systèmes financier et commercial adoptées dans les territoires ravagés par des conflits armés-----	442
Paragraphe 1 : La licéité des réformes relatives au système monétaire et bancaire -----	442
A. La licéité des réformes structurelles relatives au système monétaire -----	443
B. La licéité des réformes bancaire adoptées dans les territoires ravagés par des conflits armés--	446
1) La licéité des réformes relatives au système bancaire dans le cadre d'administration internationale de territoire-----	447

2) La licéité des réformes relatives au système bancaire irakien adoptées par l’Autorité provisoire de la coalition -----	448
Paragraphe 2 : La licéité des réformes adoptées en matière commerciale -----	450
A. Les réformes relatives aux politiques commerciales internationales adoptées lors des opérations de reconstruction économique -----	451
B. La licéité des mesures de l’Autorité provisoire de la coalition en Irak au regard du droit-OMC	453
1) La licéité des Accords sur les marchés publics et contrats de reconstruction en Irak -----	454
2) La licéité des réformes initiées par l’Autorité provisoire de la coalition en Irak dans le cadre de la Protection des droits de propriété intellectuelle. -----	457
Conclusion du chapitre 1 -----	459
Chapitre II : L’insertion des États et entités territoriales non étatiques sujets à reconstruction post-conflit dans le système économique international. -----	460
Section I : La conclusion de nouveaux engagements internationaux en matière économique. -----	461
Paragraphe 1 : Conclusion d’accords commerciaux internationaux lors d’opérations de reconstruction économique -----	461
A. Conclusion d’accords commerciaux internationaux au nom d’entités territoriales non étatiques	462
1) Le <i>jus tractatus</i> au nom d’entités territoriales non étatiques dans le cadre d’opérations de reconstruction économique -----	462
a. La capacité des entités territoriales non étatiques à conclure des traités lors d’opérations de reconstruction économique -----	462
b. La capacité des acteurs internationaux à conclure des traités au nom d’entités territoriales non étatiques lors d’opérations de reconstruction économique -----	470
2) La licéité des traités économiques commerciaux conclus lors d’opérations de reconstruction économique -----	477
a. Licéité des traités commerciaux conclus au Timor oriental sous administration internationale : le cas des accords commerciaux dans la mer de Timor (Timor Gap) -----	478
b. La licéité des traités commerciaux conclus au Kosovo sous administration internationale	484
B. Conclusion de traités commerciaux en Irak sous occupation militaire -----	488
Paragraphe 2 : Conclusion d’accords d’aide financière avec des institutions financières internationales	493

A. Les modalités d'aide financière utilisées par les institutions financières internationales dans le contexte post-conflictuel -----	493
1) Les modalités d'aide financières utilisées dans le contexte post-conflictuel au sein des Banques internationales de développement -----	494
a. Les prêts d'urgence post-conflit des banques internationales de développement-----	494
b. Subventions et fonds d'affectation spéciale dédiés à la reconstruction post-conflit. -----	496
B. Les enjeux juridiques liés à la conclusion d'accords internationaux d'aide financière aux fins de la reconstruction économique-----	498
1) L'identification du souverain responsable des engagements à prendre sur le territoire, comme obstacle à la conclusion d'accords internationaux d'aide financière : le cas du Timor oriental	498
2) L'indétermination sur le statut futur d'un territoire comme limite à la conclusion d'accords internationaux d'aide financière : le cas du Kosovo sous administration internationale -----	504
Section II : La succession aux obligations juridiques découlant d'engagements internationaux -----	506
Paragraphe 1 : Succession aux traités portant sur des questions économiques lors du processus de reconstruction post-conflit -----	507
A. La succession aux traités commerciaux conclus par l'Indonésie dans la mer de Timor (Timor Gap)	509
B. La succession aux traités économiques conclus au Kosovo -----	514
1) La question de l'applicabilité des traités contractés par l'ex-République fédérale de Yougoslavie (Serbie-Monténégro)-----	514
2) La succession aux traités au Kosovo post-indépendance-----	516
Paragraphe 2 : Succession aux obligations financières internationales -----	523
A. Succession au sein des IFI et aux accords internationaux d'aide financière -----	525
1) Succession au sein des institutions financières internationales (IFI). -----	525
a. Conditions d'adhésion aux institutions financières internationales (IFI) -----	526
b. Adhésion du Kosovo et règlement de la question de la succession d'États au sein du FMI et de la Banque mondiale-----	528
2) Succession aux accords internationaux d'aide financière aux territoires au statut ambigu : le cas du Kosovo sous administration internationale-----	532
B. Succession aux actifs et passifs financiers de l'État : le cas du Kosovo lors de sa sécession de la Serbie-----	535
1) Succession du Kosovo aux dettes d'État dans le cadre de sa sécession de la Serbie -----	536

2) Succession du Kosovo aux actifs sis sur son territoire-----	540
1) Succession aux dettes d'État dans le cadre d'une succession de gouvernement : le cas de l'Irak sous occupation militaire -----	541
Conclusion chapitre 2 -----	548
Conclusion du titre 1 -----	549
<i>Titre II : La responsabilité juridique des différents acteurs intervenants dans le cadre de la reconstruction économique des territoires ravagés par des conflits armés</i>	550
Chapitre 1^{er} : Attribution des conduites internationalement illicites aux différents acteurs, en vue de la mise en jeu de leur responsabilité internationale -----	551
Section I : Attribution des conduites internationalement illicites aux organes d'organisations internationales ayant pris part au processus de reconstruction -----	552
Paragraphe 1 : Attribution de conduite aux autorités internationales agissant sous l'égide du Conseil de sécurité -----	552
A. Attribution de conduite aux autorités internationales en tant qu'organes subsidiaires des Nations unies-----	553
B. Attribution de conduite aux autorités internationales en tant qu'organes d'une autre organisation internationale, mises à la disposition des Nations unies -----	554
Paragraphe 2 : Attribution de conduite aux autorités provisoires locales : le cas des Institutions provisoires d'administration autonome au Kosovo (PISG)-----	558
Section II : Attribution des conduites internationalement illicites à un organe administratif dépourvu de la qualité de sujet de droit international : le cas de l'Autorité provisoire de la coalition en Irak (APC) -----	563
Paragraphe 1 : L'attribution des actes internationalement illicites de l'Autorité provisoire de la coalition aux puissances occupantes-----	563
Paragraphe 2 : Responsabilité internationale des Nations unies pour les actes de l'Autorité provisoire de la Coalition -----	567
Conclusion du chapitre 1-----	568
Chapitre II: L'invocabilité, devant les juridictions internes, de la responsabilité des divers acteurs internationaux ayant participé au processus de reconstruction : le régime des immunités de juridiction-----	570
Section I : le régime juridique des immunités de juridiction applicable dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit -----	571
Paragraphe 1 : Le régime d'immunité absolue de l'Organisation des Nations unies comme fondement des immunités applicables dans le cadre de la reconstruction économique -----	571
Paragraphe 2 : Controverse quant à la licéité du maintien des immunités de juridiction des Nations unies dans le cadre, plus général, d'administration internationale de territoire -----	574

Section II : Le régime juridique des immunités de juridiction appliqué dans le cadre de la reconstruction économique post-conflit	576
Paragraphe 1 : La tendance générale, le maintien du régime d'immunité absolue des autorités internationales exerçant des compétences gouvernementales sur un territoire : le cas du Timor oriental et de l'Irak.....	577
A. Le régime d'immunité de juridiction de l'ATNUTO au Timor oriental.....	577
B. Le régime d'immunité de juridiction de l'APC en Irak	578
Paragraphe 2 : La levée partielle des immunités de l'autorité internationale au Kosovo	581
A. Le maintien du régime d'immunité juridictionnelle de la MINUK au Kosovo	582
A. Le refus d'octroyer un régime d'immunité absolue à l'Agence fiduciaire du Kosovo (KTA)	584
Conclusion du chapitre 2.....	587
Conclusion du titre 2.....	587
Conclusion de la partie 2.....	587
Conclusion Générale.....	589
BIBLIOGRAPHIE.....	591
Table des matières.....	641

