UNIVERSITÉ DE LORRAINE

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4
Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10
http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php
http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm

UNIVERSITÉ DE LORRAINE
FACULTÉ DE DROIT, SCIENCES ÉCONOMIQUES ET GESTION

Thèse
en vue de l'obtention du grade de

Docteur en droit

(Doctorat nouveau régime – mention Droit public)

CONTRIBUTION À L'ANALYSE DE L'ÉMERGENCE D'UN DROIT DÉRIVÉ ONUSIEN DANS LE CADRE DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ COLLECTIVE

Présentée et soutenue publiquement le 10 décembre 2012

par

Oriane BEN ATTAR

Directeur de thèse

M. Jean-Denis MOUTON
Professeur de droit public – Université de Lorraine

Membres du jury

Mme Geneviève BASTID-BURDEAU
Professeur de droit public – Université Paris I - Panthéon Sorbonne (rapporteur)

M. Gérard CAHIN
Professeur de droit public – Université Paris II - Panthéon Assas (rapporteur)

Mme Rafaëlle MAISON
Professeur de droit public – Université Paris XI – Paris Sud

M. Yves PETIT
Professeur de droit public – Université de Lorraine

UNIVERSITÉ DE LORRAINE
FACULTÉ DE DROIT, SCIENCES ÉCONOMIQUES ET GESTION

Thèse
en vue de l'obtention du grade de

Docteur en droit

(Doctorat nouveau régime – mention Droit public)

CONTRIBUTION À L'ANALYSE DE L'ÉMERGENCE D'UN DROIT DÉRIVÉ ONUSIEN DANS LE CADRE DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ COLLECTIVE

Présentée et soutenue publiquement le 10 décembre 2012

par

Oriane BEN ATTAR

Directeur de thèse

M. Jean-Denis MOUTON
Professeur de droit public – Université de Lorraine

Membres du jury

Mme Geneviève BASTID-BURDEAU
Professeur de droit public – Université Paris I (rapporteur)

M. Gérard CAHIN
Professeur de droit public – Université Paris II (rapporteur)

Mme Rafaëlle MAISON
Professeur de droit public – Université Paris XI – Paris Sud

M. Yves PETIT
Professeur de droit public – Université de Lorraine

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

CORPS ENSEIGNANT DE LA FACULTÉ DE DROIT, SCIENCES ÉCONOMIQUES ET GESTION – ANNÉE UNIVERSITAIRE 2011-2012

DOYEN M. Éric GERMAIN

DOYENS HONORAIRES MM. TALLON, GROSS, JACQUET, CRIQUI, CACHARD

PROFESSEURS EMERITES

M. VITU	Professeur de Droit Pénal
M. CHARPENTIER	Professeur de Droit Public
M. JACQUET	Professeur de Droit Public
M. COUDERT	Professeur d'Histoire du Droit
Mme GAY	Professeur d'Histoire du Droit
M. BORELLA	Professeur de Droit Public
Mme MARRAUD	Professeur de Droit Privé
M. GROS	Professeur de Droit Privé
M. DUGAS DE LA BOISSONNY	Professeur d'Histoire du Droit
M. GOSSEREZ	Professeur de Droit Privé

PROFESSEURS

M. RAY Jean-Claude	Professeur de Sciences Économiques
M. SEUROT François	Professeur de Sciences Économiques
M. SEUVIC Jean-François	Professeur de Droit Privé
M. MOUTON Jean-Denis	Professeur de Droit Public
M. JACQUOT François	Professeur de Droit Privé
M. CRIQUI Étienne	Professeur de Science Politique
M. BILLORET Jean-Louis	Professeur de Sciences Économiques
M. PIERRE-CAPS Stéphane	Professeur de Droit Public
M. GARTNER Fabrice	Professeur de Droit Public
M. EBOUE Chicot	Professeur de Sciences Économiques

M. MAZIAU Nicolas (détachement)	Professeur de Droit Public
M. DEREU Yves	Professeur de Droit Privé
M. BISMANS Francis	Professeur de Sciences Économiques
M. ASTAING Antoine	Professeur d'Histoire du Droit
M. STASIAK Frédéric	Professeur de Droit Privé
M. CACHARD Olivier	Professeur de Droit Privé
M. GRY Yves	Professeur de Droit Public
M. LAMBERT Thierry	Professeur de Droit Privé
M. HENRY Xavier	Professeur de Droit Privé
M. TAFFOREAU Patrick	Professeur de Droit Public
M. PARENT Antoine	Professeur de Sciences Économiques
M. PERREAU-SAUSSINE Louis	Professeur de Droit Privé
Mme TUFERRY-ANDRIEU Jeanne-Marie	Professeur de Sciences Économiques
M. PETIT Yves	Professeur de Droit Public
Mme GOLDIE-GENICON Charlotte	Professeur de Droit Privé
M. FOURMENT François	Professeur de Droit Privé
Mme PEGUERA POCH Marta	Professeur d'Histoire du Droit
M. LAFFAILLE Franck	Professeur de Droit Public
M. FARDET Christophe	Professeur de Droit Public
M. VAUTROT-SCHWARZ Charles	Professeur de Droit Public
M. FONTAINE François	Professeur de Sciences Économiques
M. GEA Frédéric	Professeur de Droit Privé

MAITRES DE CONFERENCES

M. BOURGAUX Claude	Maître de Conférences de Droit Privé
M. PELLISSIER Dominique	Maître de Conférences de Sciences Économiques
M. GERMAIN Éric	Maître de Conférences de Droit Public
M. LUISIN Bernard	Maître de Conférences de Droit Public
Mme MANSUY Francine	Maître de Conférences de Droit Privé
M. VENANDET Guy	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme TILLEMENT Geneviève	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme GANZER Annette	Maître de Conférences de Droit Privé

M. OLIVIER Laurent	Maître de Conférences de Science Politique
M. DIELLER Bernard	Maître de Conférences de Sciences Économiques
M. GUIGOU Jean-Daniel	Maître de Conférences de Sciences Économiques
M. GASSER Jean-Michel	Maître de Conférences de Droit Privé
M. AIMAR Thierry	Maître de Conférences de Sciences Économique
Mme KUHN Nicole	Maître de Conférences de Droit Public
Mme DAVID-BALESTRIERO Véronique	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme ÉTIENNOT Pascale	Maître de Conférences de Droit Privé
Melle BARBIER Madeleine	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
M. ANDOLFATTO Dominique	Maître de Conférences de Science Politique
Mme DEFFAINS Nathalie	Maître de Conférences de Droit Public
Mme SIERPINSKI Batyah	Maître de Conférences de Droit Public
M. MOINE André	Maître de Conférences de Droit Public
Mme LEBEL Christine	Maître de Conférences de Droit Privé
Melle LE GUELLAFF Florence	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
M. EVRARD Sébastien	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
M. FENOGLIO Philippe	Maître de Conférences de Sciences Économiques
Mme BOURREAU DUBOIS Cécile	Maître de Conférences de Sciences Économiques
M. KLOTGEN Paul	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme DERDAELE Élodie	Maître de Conférences de Droit Public
M. DAMAS Nicolas	Maître de Conférences de Droit Privé
M. GICQUEL Jean-François	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
Mme LELIEVRE Valérie	Maître de Conférences de Sciences Économiques
M. PREVOT Jean-Luc	Maître de Conférences de Sciences Économiques
Mme CHAUPAIN-GUILLOT Sabine	Maître de Conférences de Sciences Économiques
Melle PIERRE Nathalie	Maître de Conférences de Droit Privé
M. PIERRARD Didier	Maître de Conférences de Droit Public
Mme HOUIN-BRESSAND Caroline	Maître de Conférences de Droit Privé
Melle BLAIRON Katia	Maître de Conférences de Droit Public
M. FEREY Samuel	Maître de Conférences de Sciences Économiques
M. MULLER François	Maître de Conférences de Droit Public
Melle ABALLEA Armelle	Maître de Conférences de Droit Public
M. THIERRY Jean-Baptiste	Maître de Conférences de Droit Privé
Melle DUBUY Mélanie	Maître de Conférences de Droit Public

Mme NAU Liliane	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme SACHS Tatiana	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme BOUGHANMI Afef	Maître de Conférences de Sciences Économiques
Mme HELSTROFFER Jenny	Maître de Conférences de Sciences Économiques
Melle MARTI Gaëlle	Maître de Conférences de Droit Public
Mme MICHEL-CLUPOT Muriel	Maître de Conférences de Gestion
M. RESTOUT Romain	Maître de Conférences de Sciences Économiques

MAITRES DE CONFERENCES ASSOCIES

M. FERRY Frédéric	Maître de Conférences associé de Droit Privé
Mme MOUKHA Stéphanie	Maître de Conférences associé de Droit Privé
M. GAUDEL Pierre-Jean	Maître de Conférences associé de Droit Public
M. GUENOT Jacques	Maître de Conférences associé de Droit Privé
M. GREGOIRE Christian	Maître de Conférences associé de Sciences Économiques
M. CHRISTIENNE Jean-Philippe	Maîtres de Conférences associé de Droit Privé

ASSISTANTS – PRAG

M. LOVAT Bruno	PRAG de Mathématiques
Mme DIEHL Christel	PRAG d'Anglais
M. PERRIN Yves	PRAG d'Économie et Gestion

Remerciements

Je tiens d'abord à exprimer toute ma reconnaissance au Professeur MOUTON qui a accepté de diriger ce travail. Ses orientations et ses conseils scientifiques ont rendu ces années de recherche toujours plus passionnantes et stimulantes.

Je tiens également à remercier les Professeurs Mmes Geneviève BASTID-BURDEAU et Rafaëlle MAISON et MM. Gérard CAHIN et Yves PETIT d'avoir bien voulu faire partie du jury de soutenance.

Je souhaite également remercier l'équipe des chercheurs de l'IRENEE (Institut de Recherche sur l'Évolution de la Nation et de l'État) pour avoir régulièrement examiné l'avancée des recherches et soulevé ainsi des questions précieuses.

J'adresse mes sincères remerciements au personnel de la Bibliothèque Universitaire qui m'a apporté une aide essentielle et chaleureuse.

Je pense enfin à ma famille et mes proches qui m'ont accompagnée et soutenue au cours de ces années de recherche.

Liste des abréviations

AFDA	Association française pour la recherche en droit administratif
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AJDA	Acualité juridique – Droit administratif
APD	Archives de philosophie du droit
art.	Article
ATNUSO	Administration transitoire de l'ONU pour la Slavonie orientale, la Branja et le Srem occidental
ATNUTO	Autorité transitoire des Nations Unies au Timor oriental
CDI	Commission du droit international
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEDIN	Centre de droit international
Chron.	Chronique
CIJ	Cour internationale de Justice
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CNU	Charte des Nations Unies
CPI	Cour pénale internationale
CPJI	Cour permanente de justice internationale
dir.	Sous la direction de
et s.	et suivantes
FORPRONU	Force de protection de l'ONU en Ex-Yougoslavie
Ibid.	Ibidem
IDI	Institut de droit international
JCP	Juris-classeur périodique – La Semaine juridique
JDI	Journal du droit international
JORF	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
MINUAD	Opération hybride Union africaine – ONU au Darfour
MINUK	Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo

MINUL	Mission des Nations Unies au Liberia
MINUSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Leone
MINUSS	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MONUC	Mission d'observation des Nations Unies au Congo
MONUSCO	Mission de l'ONU pour la stabilisation du Congo
MONUIK	Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
ONUSOM	Opération des Nations Unies en Somalie
OP	Opération de paix
op. cit.	Opus citatum
PUF	Presses universitaires de France
PUN	Presses universitaires de Nancy
RBDI	Revue belge de droit international
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rec.	Recueil
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RGDIP	Revue générale de droit international public
RMCUE	Revue du Marché Commun et de l'Union européenne
RSC	Revue de Sciences criminelle et de droit pénal comparé
SFDI	Société française pour le droit international
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPI	Tribunal pénal international
TPICE	Tribunal de Première Instance des Communautés européennes
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
TUE	Traité sur l'Union européenne
vol.	Volume

Sommaire

INTRODUCTION 19

PREMIERE PARTIE. L'EDICTION DU DROIT DERIVE ONUSIEN.... 39

Titre 1. L'analyse formelle de l'émergence d'un droit dérivé onusien..... 41

Chapitre 1. L'identification des fondements du corpus normatif 43

Chapitre 2. L'identification des éléments du corpus normatif 101

Titre 2. L'analyse matérielle de l'émergence d'un droit dérivé onusien 178

Chapitre 3. L'exercice de compétences territoriales 182

Chapitre 4. L'exercice de compétences personnelles 257

SECONDE PARTIE. LE RENOUVEAU DES RAPPORTS DE SYSTEMES INITIE PAR L'EMERGENCE DU DROIT DERIVE ONUSIEN 323

Titre 3. L'effectivité normative des actes de droit dérivé onusien 325

Chapitre 5. L'exécution des actes de droit dérivé onusien 327

Chapitre 6. Le contrôle du droit dérivé onusien 403

Titre 4. Sécurité collective, droit dérivé onusien et ordre juridique international 471

Chapitre 7. Droit dérivé onusien et ordre juridique onusien 475

Chapitre 8. Droit dérivé onusien et ordre juridique international 545

CONCLUSION GENERALE 613

BIBLIOGRAPHIE 619

INDEX 697

TABLE DES MATIERES 705

« The Security Council is not a body that merely enforces agreed law.
It is a law unto itself. »
« Le Conseil de sécurité n'est pas un organe qui simplement applique le droit convenu.
Il est par lui-même un droit. »

John Foster DULLES,
Secrétaire d'État américain,
War or Peace, The MacMillan Company, New-York, 1950

« À tout prendre, un internationaliste ne devrait jamais prétendre à autre chose que d'être,
d'abord, un bon grammairien du langage normatif international. »

Pierre-Marie DUPUY,
L'unité de l'ordre juridique international, Cours général de droit international public
RCADI 2002, t. 297, p. 205

INTRODUCTION

1. La préservation de la sécurité de chacun constitue la raison fondamentale qui préside à l'avènement d'une société, c'est parce que dans l'état de nature chacun est absolument libre et donc entièrement soumis à la violence de l'autre que les hommes choisissent d'entrer en société en se soumettant à un pouvoir suprême pour garantir leur droit à la vie. Cette manière de raconter la naissance de l'État, comme celle d'un pouvoir suprême au fondement de tout droit et s'imposant par le monopole de la contrainte légitime, instaure dès l'origine un hiatus entre la sphère interne et la sphère internationale. Dans la première règne l'ordre par le droit, mais dans la seconde, dominée par un entrechoquement de puissances souveraines, il ne pourrait exister d'autorité supérieure aux États permettant de faire régner la paix entre les nations, condamnant ainsi les relations interétatiques à un perpétuel et indépassable état de nature[1].

2. L'objectif ambitieux des États fondateurs des Nations Unies au sortir de la seconde guerre mondiale vise précisément à instituer un état contre nature[2] en créant une Organisation à vocation universelle, l'ONU, qui comporte en son sein un régime juridique particulier de protection de la paix et de la sécurité internationales, le système de sécurité collective. La Charte des Nations Unies constitue un traité original dans l'ordre juridique international essentiellement fondé sur la volonté des États[3] puisque, quoique d'une nature conventionnelle, elle poursuit le dessein d'établir un nouvel ordre mondial, au sein duquel la préservation de la paix incarne la plus haute préoccupation de la communauté internationale[4]. La Charte des Nations Unies attribue ainsi au Conseil de sécurité, dans le domaine du maintien de la paix, la compétence d'adopter non de simples recommandations dépourvues de force obligatoire, mais de véritables *décisions*

---

1 D. ALLAND, *De l'ordre juridique international*, *Droits*, n° 35, 2002, p. 88 ; F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau? Pour une dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, 2002, p. 163.

2 R.-J. DUPUY, *L'illusion juridique – Réflexions sur le mythe de la paix par le droit*, in R.-J. DUPUY, *Dialectiques du droit international – Souveraineté des États, Communauté Internationale et Droits de l'Humanité*, Paris, Pedone, 1999, p. 290.

3 CIJ, *Affaire du "Lotus"*, arrêt du 7 septembre 1927, série A, n° 10, p. 18 ; v. également pour une analyse critique de cette jurisprudence A. PELLET, *Lotus, que de sottises on profère en ton nom ! Remarques sur le concept de souveraineté dans la jurisprudence de la Cour mondiale*, *in L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui – Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre PUISSOCHET,* Pedone, 2008, pp. 215-230

4 CNU, *incipit* du Préambule : « 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 a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ».

contraignantes[5] qui s'imposent aux États sans que ceux-ci aient pu exprimer leur consentement exprès à être liés.

3. Ce que l'on a coutume d'appeler le « système de sécurité collective », sans pour autant que ce mécanisme soit défini comme tel dans la Charte qui fonde son existence, est aujourd'hui incontestablement l'un des éléments essentiels du droit international contemporain. La société internationale, originellement issue de la juxtaposition de puissances également souveraines, voit son fonctionnement régi par un ordre juridique fondé d'abord sur la volonté des États. Et pourtant, cette société d'égaux a cherché dès la fin du XIX[e] siècle à établir la paix en tentant de limiter la compétence de guerre des États, ainsi qu'en témoignent les Conférences de La Haye de 1899 et 1907[6], le Pacte de la Société des Nations[7] puis le Pacte Briand-Kellog[8]. La Charte des Nations Unies incarne donc aujourd'hui l'aboutissement des efforts menés dans le but d'élaborer un mécanisme de protection pour la communauté internationale lorsqu'apparaissent des situations de crise qui menacent la paix.

4. Quoique condamné à la paralysie pendant les quatre premières décennies de son existence, le système de sécurité collective vit depuis un peu plus de vingt ans une véritable résurrection qui ressemble davantage à une métamorphose[9] tant l'utilisation que le Conseil de sécurité fait de ses pouvoirs amplifie le rôle que les rédacteurs de la Charte pensaient lui avoir confié. En effet, le Conseil est aujourd'hui à l'origine d'une multitude d'organes auxquels il peut confier des compétences variées dans tous les domaines relevant originellement d'un titre de compétence étatique, allant de la surveillance et de l'accompagnement jusqu'à leur substitution aux autorités étatiques, et qui concourent avec lui à l'adoption d'actes contraignants pour rétablir la paix. Les évolutions essentielles du contexte géopolitique mondial depuis la chute du mur de

---

5 CNU, art. 25 : « Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte. »

6 Pour consulter le texte intégral de l'Acte final de chacune des deux Conférences, voir pour la première : http://www.icrc.org/dih.nsf/FULL/145?OpenDocument ;
et pour la seconde : http://www.icrc.org/dih.nsf/FULL/185?OpenDocument

7 Texte consultable à l'adresse suivante : http://mjp.univ-perp.fr/traites/sdn1919.htm

8 Texte consultable à l'adresse suivante : http://mjp.univ-perp.fr/traites/1928briand-kellogg.htm

9 J. COMBACAU, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose?*, *in* R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Les nouveaux aspects du droit international*, Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis (colloque des 14-16 avril 1994), Paris, Pedone, 1994, pp. 139-158.

Berlin révèlent la malléabilité de la notion de menace à la paix[10] et permettent au Conseil d'adopter une interprétation extensive tant de la qualification d'une situation constitutive d'une menace à la paix que de la détermination des mesures qu'il peut prendre pour y remédier. La Charte des Nations Unies devient ainsi, dans le domaine du maintien de la paix, la source d'un corpus normatif original dans l'ordre international et dont les caractéristiques ne correspondant pas aux critères classiques des normes intersubjectives.

5. L'existence d'une situation de crise pour la communauté internationale constitue la justification qui permet au Conseil, puis conséquemment à ses organes subsidiaires, d'adopter des actes unilatéraux contraignants en application du Chapitre VII de la Charte puisqu'elle confère précisément au Conseil la responsabilité principale du maintien de la paix[11]. Ainsi édictés pour donner effet à une norme contenue dans le droit originaire de l'Organisation, les actes de droit onusien, adoptés par le Conseil et ses organes et qui imposent de nouvelles obligations aux États, constituent du droit dérivé de l'Organisation[12]. En outre, loin de limiter leurs effets à leur ordre juridique d'origine, ces actes de droit dérivé onusien sont caractérisés par leur vocation externe car ils contiennent des normes encadrant les comportements étatiques en dehors de l'Organisation et ont vocation à s'insinuer dans les ordres internes. L'utilisation par le Conseil des pouvoirs coercitifs qu'il tient du Chapitre VII permet l'émergence d'actes de droit dérivé onusien pour maintenir la paix et la sécurité qui constituent alors un régime juridique spécifique pour le règlement des situations de crise. Depuis le début de la décennie 1990, le Chapitre VII devient le socle d'une prolifération normative n'ayant pas seulement pour objet les stricts rapports entre les États mais davantage de donner juridiquement corps à la valeur éthique fondamentale qu'est la paix en instaurant des règles à l'usage des États. Ce corpus normatif qui rassemble aujourd'hui une quantité considérable d'actes juridiques hétérogènes contribue à la détermination du contenu

---

10 M. DUBUY, *L'évolution de la notion de menace contre la paix et la sécurité internationales*, *in La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ?*, Civitas Europa, n° 17, Bruylant, Bruxelles, Décembre 2006, p. 32.

11 CNU, art. 24, §1er : « 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 [...]. »

12 G. BASTID-BURDEAU, *Quelques remarques sur la notion de droit dérivé en droit international, in Droit du Pouvoir, Pouvoir du Droit – Mélanges offerts à Jean SALMON*, Bruylant, 2007, pp. 164-165.

normatif de la notion de paix et à la redéfinition des rapports de systèmes en situation de crise.

6. L'objet de cette étude consiste à apprécier la portée de l'émergence du droit dérivé onusien quant aux éventuelles évolutions que connaît l'ordre juridique international lui-même mais aussi dans ses rapports avec les ordres internes lorsque survient une crise qui menace les fondements de la communauté internationale. Afin de saisir au mieux le contour des enjeux soulevés par l'émergence de ce droit dérivé onusien dans l'ordre juridique international contemporain (II), il convient au préalable de réaliser un état des lieux du contexte dans lequel son émergence peut être observée (I).

I. Le contexte de l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective

7. Construit sur la nécessité d'un accord politique minimum entre les cinq membres permanents sur la conduite à suivre lorsque survient une menace à la paix, le système de sécurité collective ne fonctionne effectivement de manière positive que depuis un peu plus de vingt ans. Le système connaît en effet des évolutions essentielles en raison de la recomposition des relations internationales telles qu'elles se dessinent depuis la fin de la guerre froide et de la mondialisation qui s'ensuit (A). Dans ce nouveau contexte géopolitique, le maintien de la paix tel qu'il est encadré par la Charte devient le domaine propice au développement d'un véritable droit dérivé onusien, catégorie normative singulière au sein de l'ordre juridique international (B).

A. L'évolution du système de sécurité collective consécutive aux bouleversements géopolitiques issus de la fin de la guerre froide

8. Dans une société originellement construite à partir des États souverains, à la fois auteurs et destinataires des normes de droit international, la conception absolutiste de la souveraineté inspirée par l'analyse de J. BODIN[13] permet le succès d'une théorie

[13] Pour une analyse critique de la pensée de J. BODIN sur la souveraineté, v. P. PESCATORE, *La souveraineté dans une société d'inégaux, pouvoir suprême… Coalisable, partageable, divisible, intégrable… Responsable? Justiciable?, in L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui – Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre PUISSOCHET*, op. cit., pp. 233-234.

volontariste des fondements du droit international[14] selon laquelle toute norme de droit ne peut être formellement fondée que par l'expression du consentement de l'État à être lié[15], impliquant ainsi un droit international nécessairement contractuel et non hiérarchique[16]. L'ordre international est alors guidé par le principe d'effectivité[17], il est un ordre de puissance au sein duquel la compétence de guerre permet aux États de faire valoir leurs droits contre d'éventuelles atteintes qui leur seraient portées, elle est une « technique juridique élémentaire de l'autoprotection »[18]. Néanmoins, la société internationale a depuis longtemps cherché à établir la paix en tentant d'abord de limiter la compétence de guerre à travers l'institution d'une méthode prohibitive dès la fin du XIX^{e} siècle et dont l'échec a conduit au sortir du second conflit mondial à l'instauration d'un système coercitif[19]. L'adoption de la Charte des Nations Unies parachève ainsi le bouleversement normatif qui avait germé au tournant des XIX^{e} et XX^{e} siècles en consacrant l'existence d'une paix à la fois normative et organique, c'est-à-dire une paix institutionnelle dont le respect des normes qu'elle implique peut être garanti par un organe établi à cet effet[20]. En effet si le Pacte Briand-Kellog avait initié une révolution de l'ordre international en transformant une compétence qui incarnait auparavant la souveraineté en un interdit fondamental régissant les relations internationales, la Charte des Nations Unies couronne ce renversement du monde en instituant le Conseil de sécurité, organe doté d'un véritable pouvoir de coercition[21] et capable d'imposer aux États le respect de la norme d'interdiction du recours à la force.

9. Malgré les efforts déployés pour élaborer les mécanismes les plus adéquats quant au but poursuivi, le maintien de la paix, et quant aux sujets encadrés, les États souverains, le système de sécurité tel qu'envisagé par les pères fondateurs des Nations Unies ne verra

---

14 Pour une analyse critique du positivisme volontariste, v. CH. DE VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pedone, 1955, pp. 73-75.

15 M. VIRALLY, *La pensée juridique*, Éd. Panthéon-Assas, Les introuvables, 2010, p. VII ; E. JOUANNET, *op. cit.*, p. 23.

16 G. GUILLAUME, *Jus cogens et souveraineté, in L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui – Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre PUISSOCHET*, op. cit., p. 127.

17 H. KELSEN, *La naissance de l'État et la formation de sa nationalité : les principes, leur application au cas de la Tchécoslovaquie*, *in* CH. LEBEN, *Hans Kelsen, Écrits français de droit international*, PUF, 2001, p. 29 ; F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *ibid*.

18 H. KELSEN, *La technique du droit international et l'organisation de la paix*, in CH. LEBEN, *op. cit*., p. 255.

19 Sur la distinction entre un système prohibitif et coercitif, v. R.-J. DUPUY, *L'illusion juridique – Réflexions sur le mythe de la paix par le droit, op. cit.*, pp. 289-292.

20 R.-J DUPUY, *L'illusion juridique, op. cit.*, p. 288 et p. 290.

21 J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU – Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974.

jamais le jour. Ce sont d'abord les accords spéciaux dont la signature était rendue nécessaire pour l'établissement du Comité d'état-major[22] qui n'ont jamais été signés[23]. C'est également le processus décisionnel lui-même qui s'est enrayé dès l'origine, car la bipolarisation du monde émergeant de la seconde guerre mondiale scinde la communauté des États en deux blocs distincts dont l'affrontement, par le truchement de l'utilisation quasi systématique du droit de veto par les deux superpuissances, interdit l'apparition d'un consensus permettant de régler une situation de menace à la paix. Pendant près de cinquante ans, le système coercitif esquissé par la Charte n'a pas pu fonctionner[24].

10. C'est l'effondrement du bloc soviétique, révélant un bouleversement du monde non pas normatif mais géopolitique, qui a permis la restauration du système de sécurité collective institué par la Charte. Depuis l'invasion du Koweït par l'Iraq le 2 août 1990, quelques mois après la chute du mur de Berlin symbolisant la fin de l'opposition bipolaire, on a pu assister à une réactivation du Chapitre VII par le Conseil de sécurité, puisque depuis lors, c'est-à-dire sur une période deux fois moins longue que sa période de paralysie, près de 560 résolutions ont été prises sur ce fondement. Le système de sécurité collective a cependant dû très vite faire face à un autre bouleversement du monde consécutif à la fin de la guerre froide, l'exacerbation de la mondialisation porteuse de nouveaux dangers pour la communauté internationale qui se sont révélés au monde de manière foudroyante le 11 septembre 2001.

11. Le terme de mondialisation, qui désigne le processus selon lequel un phénomène acquiert une dimension mondiale[25], prend aujourd'hui une importance certaine pour

---

22 CNU, art. 47 § 1 : « Il est établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales [...]. »

23 Aujourd'hui encore lorsque le Conseil décide de recourir à la force armée, il doit autoriser les contingents nationaux à utiliser la force, ne disposant pas lui-même de contingents mis à sa disposition par les États.

24 Exception faite de la situation en Rhodésie du Sud qui a, seule, été traitée par le Conseil au cours de cette période sur le fondement du Chapitre VII. Seules sept résolutions fondées sur le Chapitre VII ont été adoptées en plus de 55 ans, dont six concernant la Rhodésie (S/RES/232 (1966), S/RES/253 (1968), S/RES/277 (1970), S/RES/314 (1972), S/RES/388 (1976) et S/RES/409 (1977)) et une seule concernant le conflit entre l'Iran et l'Iraq (S/RES/598 (1987), quoique dans cette situation, le Conseil a pris soin de préciser qu'il n'adoptait que des mesures provisoires en invoquant spécifiquement l'article 40 de la Charte.

25 Voir pour une définition générique : http://www.cnrtl.fr/definition/mondialisation/substantif ; v. également R. KOLB, *Mondialisation et droit international*, *Relations internationales* 2005/3, n° 123, p. 69.

analyser le système de sécurité collective en ce qu'il est marqué par l'influence de son versant économique qu'est la globalisation, c'est-à-dire la libéralisation des échanges et l'importance croissante des flux économiques dans un unique marché mondial[26]. La mondialisation rend l'État « transparent »[27], puisque fondée sur le principe de la suppression des frontières étatiques en matière d'échanges de capitaux, elle suppose à la fois l'existence de normes « ayant vocation à s'appliquer au-delà des frontières nationales »[28] et le déplacement de la production normative vers les acteurs économiques[29] au détriment des États[30]. La « fin des territoires »[31] procédant de la mondialisation ébranle alors ce « marqueur de souveraineté »[32] pour atteindre la souveraineté elle-même dans ses conditions d'exercice.

12. La mondialisation constitue ainsi l'une des expressions de la crise de la souveraineté qui se manifeste déjà depuis la décolonisation, notamment en Afrique, et la reconstruction post-soviétique en Europe de l'Est. La création d'un nombre considérable de nouveaux États pendant toute la seconde moitié du XX^{e} siècle avait déjà été le théâtre de souverainetés désarmées par des acteurs non étatiques contestant les frontières établies. Cette période a montré que la guerre d'agression n'est plus le danger essentiel auquel sont exposés les États mais que ce sont davantage des menaces de déstabilisation de leur autorité[33] qui révèlent souvent leur incapacité à protéger efficacement leur population et à réprimer de manière proportionnée les désordres qui les atteignent. La défaillance de ces États, qui serait alors structurelle[34], menace la paix et la sécurité internationales parce qu'elle menace à la fois l'État comme sujet fondamental de l'ordre juridique

---

26 P. DE SENARCLENS, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Armand Colin, Paris, 1998, p. 71.

27 A. PELLET, *La mondialisation du droit international?*, Après-demain, n° 383-384, Avril-Mai 1996, p. 37.

28 M. DELMAS-MARTY, *La mondialisation du droit*, *in* J. BAECHLER et R. KAMRANE (dir.), *Aspects de la mondialisation politique*, Rapport du groupe de travail de l'Académie des Sciences morales et politiques, PUF, 2003, p. 67.

29 M. DELMAS-MARTY, *op. cit.*, p. 68.

30 A. PELLET, *op. cit.*, p. 38.

31 B. BADIE, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1995, cité in J.-D. MOUTON, *L'État selon le droit international : diversité et unité, in L'État souverain à l'aube du XXI^{e} siècle*, SFDI, Colloque de Nancy, Paris, Pedone, 1994, p. 85.

32 J.-D. Mouton, *ibid*.

33 R.-J DUPUY, *L'illusion juridique*, op. cit., p. 292.

34 S. SUR, *Sur les "États défaillants"*, Commentaire, n° 112, hiver 2005-2006, p. 892 ; Concernant les États défaillants voir également J.-D. MOUTON, *Retour sur l'État souverain à l'aube du XX^{e} siècle, in État, société et pouvoir à l'aube du XX^{e} siècle – Mélanges en l'honneur de François BORELLA*, PUN, 1999, pp. 319-334 et G. CAHIN, *L'État défaillant en droit international : quel régime pour quelle notion?, in Droit du pouvoir, pouvoir du droit – Mélanges en l'honneur de Jean SALMON*, op. cit., pp. 177-209.

international et à la fois l'humanité comme raison d'être du système de sécurité collective[35].

13. En raison de la libéralisation des échanges qu'elle permet, la globalisation génère de nouvelles menaces pour la sécurité internationale. La prolifération des armes nucléaires et plus largement des armes chimiques et bactériologiques contribue ainsi à l'insécurité internationale à double titre puisque non seulement la possession d'armes de destruction massive par certains États incite les autres à renforcer leur potentiel militaire et accroît l'insécurité nationale[36] mais également parce qu'elle est le moyen de l'amplification du phénomène terroriste[37]. L'effacement des frontières étatiques associé au danger de la prolifération des armes génère un terrorisme d'une violence nouvelle qui symbolise aujourd'hui la menace universelle à la paix puisqu'il met en péril l'ensemble de l'humanité en raison de son objectif tendant à la destruction absolue du modèle occidental en propageant la terreur par la démonstration de l'impuissance de l'État. Il convient dès lors de mettre les États en capacité de faire face à ces menaces en renforçant la maîtrise de leurs propres frontières, de les rendre moins perméables aux flux transnationaux qui peuvent être une source de dangers pour eux-mêmes et pour l'humanité.

14. Cette généralisation des phénomènes de défaillance étatique interroge la capacité de l'État à élaborer lui-même les instruments adéquats pour faire face aux menaces qu'il subit de manière à préserver la paix[38] et la mondialisation qui induit une « interdépendance universelle entre les nation »[39] peut alors se présenter comme une « malédiction et un recours »[40] pour la souveraineté étatique. Elle peut être une malédiction en ce sens que l'État paraît dépassé par des phénomènes dont il a permis l'émergence[41] et qui deviennent parfois dangereux pour sa survie, mais cette interdépendance peut aussi être un recours en ce sens que les États peuvent mettre à

---

35 CNU, *incipit* du préambule : « 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 a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ».

36 P. DE SENARCLENS, *op. cit.*, p. 156.

37 F. ENCEL, *Comprendre la géopolitique*, Essais, Points, 2011, p. 208.

38 S. SUR, *Sur les "États défaillants", op. cit*., p. 892.

39 K. MARX, *Le manifeste du parti communiste*, *in* K. MARX et F. ENGELS, *Œuvres choisies*, Moscou, éd. du Progrès, 1968, p. 35, cité *in* P. DE SENARCLENS, *op. cit.*, p. 73.

40 M. CANTO-SPERBER, *La morale du monde*, coll. Éthique et philosophie morale, PUF, 2010, p.43.

41 A. PELLET, *ibid.*

profit les structures internationales et supranationales qu'ils ont créées pour exercer de manière plus efficace et en commun les compétences qu'ils ne réussissent plus à exercer seuls[42]. Le système de sécurité collective, en instituant un organe qui agit au nom des États, permet précisément l'élaboration d'un corpus normatif à l'usage des États[43], leur permettant de renforcer à la fois leur propre protection ainsi que celle de l'humanité.

B. La Charte comme source d'un véritable droit dérivé dans l'ordre juridique international

15. La notion de droit dérivé en droit international n'est pas revêtue du même succès doctrinal que celui qu'elle connaît dans l'ordre juridique de l'Union européenne dont elle est issue[44]. Désignant les actes pris pour développer les normes énoncées dans l'acte de droit originaire, cette notion révèle l'existence, au sein d'une organisation internationale, d'actes unilatéraux adoptés sur le fondement de la charte constitutive par les organes de l'organisation, dotés d'une force contraignante variable et ayant pour objet de permettre à l'organisation de réaliser les missions pour lesquelles elle a été instituée[45]. La notion de droit dérivé a été mise en lumière par la doctrine internationaliste lorsqu'il s'est agi de démontrer l'existence d'un ordre juridique propre aux organisations internationales, distinct de l'ordre international qui permet leur existence[46]. C'est alors le seul droit dérivé interne à l'organisation dont la doctrine admet l'existence, c'est-à-dire des actes ayant pour fonction de préciser l'organisation et le fonctionnement de l'institution mise en place, et dont le caractère obligatoire à l'égard des membres de l'organisation s'impose en raison de leur objet. Dès lors que les organes de l'organisation adoptent des actes à vocation externe pour encadrer le comportement des membres dans des domaines qui relèvent de la compétence de l'organisation, ces actes sont en général dépourvus de force obligatoire, les États devant

---

42 R.-J. DUPUY, *Le dédoublement du monde*, in R.-J. DUPUY, *Dialectiques du droit international – Souveraineté des États, Communauté Internationale et Droits de l'Humanité*, *op. cit.*, p. 305.

43 B. BOUTROS-GHALI, Discours devant l'Université de Bordeaux à l'occasion de la cérémonie pour le Doctorat *honoris causa* le 22 mars 1996, SG/SM/.5936, 22 mars 1996, p. 7 du discours distribué, cité *in* S. LAGHMANI, *Droit international et droits internes : vers un renouveau du jus gentium?*, *in* R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Droit international et droits internes, développements récents*, Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Colloque des 16-17-18 avril 1998, Pedone, 1998, p. 32.

44 G. BASTID-BURDEAU, *op. cit.*, pp. 161-162.

45 G. BASTID-BURDEAU, *op. cit.*, p. 164.

46 L. FOCSANEANU, *Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies*, AFDI, 1957, pp. 315-349 ; PH. CAHIER, *Le droit interne des organisations internationales*, RGDIP, 1963, pp. 562-502

réaffirmer de manière expresse leur consentement à être liés pour conférer un caractère contraignant aux normes qu'ils contiennent.

16. C'est ici que sont mises en lumière les singularités du droit dérivé produit dans le cadre du système de sécurité collective puisque la vocation externe de ces actes, permettre à l'ONU de réaliser la mission de paix pour laquelle elle a été instituée en encadrant le comportement des États dans le domaine du maintien de la paix, détermine leur caractère immédiatement obligatoire à l'égard de leurs destinataires en vertu du droit originaire contenu dans la Charte. Si la notion de droit dérivé désigne des actes juridiques dont le caractère obligatoire peut être variable[47], l'étude proposée ici choisit de mettre en avant précisément la portée obligatoire de ces actes puisqu'ainsi, pouvant faire grief, ils peuvent être l'objet d'un contrôle de leur conformité au droit originaire et d'un contrôle de leur validité en général. L'éventualité d'un contrôle juridictionnel réalisé à leur égard traduit incontestablement une structuration croissante à la fois de l'ordre juridique qui les produit mais également des rapports qui se nouent entre les différents ordres juridiques mis à contribution dans le domaine du maintien de la paix. Les actes de droit dérivé onusien adoptés pour maintenir et rétablir la paix peuvent alors être définis comme des actes directement obligatoires pour leurs destinataires et ayant vocation à produire leurs effets en dehors du cadre strict de l'ordre juridique onusien.

17. La force contraignante conférée aux normes du droit international ne découle donc plus uniquement de l'expression du consentement de l'État à être lié mais également de la nécessité de préserver la paix, c'est parce que l'acte adopté par un organe onusien poursuit le but du maintien de la paix qu'il est alors revêtu de la force obligatoire[48]. La constatation par le Conseil de sécurité de l'existence d'une menace à la paix lui permet d'adopter des décisions contraignantes sur le fondement desquelles d'autres organes onusiens mandatés à cet effet vont également adopter des actes à effet obligatoire à l'égard des sujets situés dans le champ de compétence que le Conseil leur a attribué. Ce

---

47 Voir notamment la classification des actes adoptés par les institutions de l'Union européenne, TFUE, art. 288 ; G. BASTID-BURDEAU, *ibid.*

48 CNU, art. 25 : « Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte. » Pour une confirmation jurisprudentielle du caractère obligatoire des décisions du Conseil de sécurité, v. CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, Rec. 1949, p. 178 ; CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, Rec. 1971, § 113, pp. 53-54 et §116, p. 54.

ne sont donc pas les seules résolutions du Conseil qui constituent le droit dérivé onusien du système de sécurité collective mais tout un corpus juridique, à la fois hétérogène et hiérarchisé, trouvant sa source dans la Charte des Nations Unies.

18. En outre, les actes de droit dérivé onusien pris pour le maintien de la paix se distinguent du traditionnel droit dérivé des organisations internationales puisque, en raison de leur objet, ils ont d'abord vocation à produire leurs effets en dehors de leur ordre juridique d'origine, c'est-à-dire en dehors de l'ordre juridique onusien. L'ordre juridique de l'ONU n'est donc pas exclusivement composé de son droit originaire et des actes de droit dérivé interne pris pour lui donner effet mais également d'actes de droit dérivé externe, pris pour concrétiser la mission primordiale de l'Organisation, le maintien de la paix, et devant recevoir leur exécution dans les autres ordres juridiques. C'est ici l'objet de ces actes, le maintien de la paix, qui dicte leur vocation externe et la nécessité pour les ordres juridiques nationaux de se mettre au service de ces prescriptions onusiennes. L'existence d'un droit dérivé onusien à vocation externe pris pour le maintien de la paix met donc en relation l'ordre juridique international, qui édicte la norme, et l'ordre juridique interne, pour l'exécution de la norme onusienne.

II. Les enjeux soulevés par l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective

19. L'objet de cette étude vise à proposer un modèle juridique explicatif du système de sécurité collective qui a été élaboré au sein de la Charte et qui s'est adapté au nouvel état du monde à l'aube du XXI^{e} siècle. Le constat depuis un peu plus de vingt ans d'une importante amplification du recours au Chapitre VII pour résoudre les situations de crise qui menacent la sécurité internationale nécessite de mener une analyse juridique globale du système tel qu'il fonctionne aujourd'hui (A). Cette intensification du recours au Chapitre VII révèle l'intérêt essentiel de l'étude proposée en ce qu'elle devrait permettre de comprendre quelles évolutions profondes porte en elle l'émergence d'un droit dérivé onusien pour l'ordre international (B).

A. L'analyse juridique de la pratique récente du système de sécurité collective

20. La première décennie consécutive à la renaissance du système de sécurité collective a été l'occasion d'une extraordinaire extension du champ de compétences du Conseil de sécurité, faisant montre de la capacité du système à s'adapter à la diversité des menaces auxquelles il était chargé de faire face. Il paraissait convenu dès l'origine que le Conseil était institué d'abord pour autoriser, dans l'ordre international, un recours à la force armée pour rétablir la paix et c'est précisément par le truchement de l'exercice de cette compétence que s'est réalisée sa renaissance lors du premier conflit iraquien dans le courant de l'année 1990[49]. La décision de faire usage de la force militaire pour résoudre un conflit est souvent déterminée par la nécessité d'aller au-delà des mesures d'embargo et de boycott que le Conseil peut également décider[50]. Tout de suite après cette réactivation du système permise par la fin du monde bipolaire, celui-ci a cependant connu une véritable métamorphose puisqu'au cours de la décennie 1990, les actions les plus diverses et des innovations parfois inattendues ont été entreprises sur son fondement. Le Conseil s'est ainsi attaché non plus uniquement à réglementer les relations entre les États mais à agir contre les individus estimés responsables des situations de crise en instituant des Tribunaux pénaux internationaux qui se sont substitués aux juridictions nationales pour le jugement de crimes graves commis en Ex-Yougoslavie et au Rwanda[51]. Dans le même ordre d'idées, il a imposé aux États d'appliquer des sanctions individuelles contre des individus déterminés[52] et a leur même imposé d'établir des régimes législatifs internes pour lutter plus efficacement contre les activités de ces individus[53]. Le Conseil s'est également attaché à restaurer l'autorité des États sur leur propre territoire en reprenant le modèle des Opérations de paix initié par l'Assemblée générale et en le dotant d'un véritable caractère coercitif[54]. Cette modalité d'action dépossède l'État originellement compétent de l'exclusivité de sa compétence

49 Voir pour exemple l'autorisation de recourir à la force armée en Iraq, S/RES/678 (1990).

50 Voir pour exemple l'imposition d'embargos en Iraq, S/RES/661 (1990) et en Haïti, S/RES/841 (1993).

51 Sur la création des TPI en Ex-Yougoslavie et au Rwanda, voir respectivement les résolutions S/RES/827 (1993) et S/RES/955 (1994).

52 Sur l'imposition de sanctions à l'encontre des individus voir les exemples en Sierra Leone, S/RES/1132 (1997), et en Haïti, S/RES/917 (1994).

53 Sur l'obligation de modifier l'ordonnancement législatif interne voir pour exemples la lutte contre le terrorisme, S/RES/1373 (2001) et contre la prolifération des armes de destruction massive, S/RES/1540 (2004).

54 Sur l'instauration d'Opérations de paix voir pour exemples en Somalie la création de l'ONUSOM II, S/RES/814 (1993), en Côte d'Ivoire la création de l'ONUCI, S/RES/1528 (2004), et au Burundi la création de l'ONUB, S/RES/1545 (2004).

de maintien de l'ordre sur son territoire et lui impose d'exercer conjointement sa compétence avec les organes subsidiaires du Conseil. Ce système est poussé à son paroxysme lorsque le Conseil a établi des Administrations intérimaires[55] ayant vocation à pallier intégralement la structure étatique défaillante et chargées ainsi de l'exercice de l'ensemble des compétences étatiques sur un territoire.

21. Le sujet proposé à l'analyse est donc doté d'une vocation globale, il vise à analyser la manière générale dont sont régies les situations de crise dans l'ordre international, dans le but d'y déceler une logique de système et de construire un modèle explicatif satisfaisant qui puisse ensuite servir pour l'analyse de n'importe quelle crise. Ayant pour ambition de mener une analyse exhaustive des actes de droit dérivé onusien pris pour le maintien de la paix, il convenait de dénombrer préalablement les résolutions du Conseil effectivement dotées d'un caractère contraignant. La question s'est alors posée de savoir quel doit être le critère de ce caractère obligatoire : doit-on procéder au cas par cas et interpréter chaque disposition de chaque résolution afin d'y déceler une formulation telle qu'elle manifeste l'existence d'une obligation juridique[56]? Ou peut-on plus simplement se satisfaire d'un critère formel, l'invocation explicite du Chapitre VII, pour considérer l'ensemble de la résolution comme contraignante? Si la position casuiste de la CIJ peut à première vue sembler gêner la seconde option méthodologique, elle autorise en réalité une approche formelle du critère du caractère obligatoire qui ne gêne aucunement l'étendue matérielle de l'objet de l'étude. En effet la Cour a pu considérer que seules certaines dispositions contenues dans des résolutions fondées sur le Chapitre VII étaient obligatoires, mais elle a aussi pu considérer, en se fondant sur l'esprit du système tel qu'il ressort de l'article 25, que certaines dispositions non fondées sur le Chapitre VII pouvaient aussi être obligatoires[57]. Si l'article 25 de la Charte constitue le fondement du caractère obligatoire des résolutions prises par le Conseil pour maintenir la paix, le Chapitre VII apparaît comme le critère de la manifestation du pouvoir de coercition reconnu au Conseil de sécurité. C'est pourquoi le choix méthodologique qui a été fait consiste à analyser l'ensemble des résolutions fondées sur le Chapitre VII, car c'est bien la décision d'invoquer le Chapitre VII, ici

55 Sur la création d'Administrations intérimaires au Kosovo et au Timor oriental, voir respectivement les résolutions S/RES/1244 (1999) et S/RES/1272 (1999).

56 Cette conception kelsénienne de la normativité juridique semble être celle choisie par la Cour, v. CIJ, *Affaire du Sud-Ouest africain*, avis précité, § 114, p. 54.

57 CIJ, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif du 20 juillet 1962, p. 167 ; CIJ, *Affaire du Sud-Ouest africain*, avis précité, § 113, pp. 53-54.

comme motivation politique, qui indique dans quel registre normatif le Conseil se place, il fait le choix d'utiliser les moyens les plus coercitifs offerts par le droit international pour tenter de remédier à une situation de crise.

22. Le choix méthodologique de réaliser une analyse quasi exhaustive des actes de droit dérivé onusien pour aboutir à un modèle global s'est heurté à la manière dont la doctrine a traité et traite encore de la gestion des situations qui menacent la paix et la sécurité internationales. C'est d'abord l'existence d'un clivage historique qui a pu gêner le versant doctrinal de la recherche puisque la totalité des études antérieures à 1990 n'aborde le sujet du système collective que pour constater son inapplication en raison de la division politique existant au sein du Conseil de sécurité. Dès lors, le sujet proposé à l'étude n'a réellement de consistance doctrinale que depuis une vingtaine d'années, l'objet de la recherche consistant précisément à analyser les effets de la remise en marche du système. Ensuite, en choisissant de mener une analyse systématique des actes juridiques, on est d'emblée confronté à l'éparpillement des sources doctrinales en raison du caractère circonscrit des analyses proposées[58], consacrées à une thématique particulière[59] ou à un pays donné[60]. Souvent motivées par des circonstances politiques

---

58 *A contrario* pour des analyses à vocation globale, v. *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, SFDI, Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 1995 ; TH. CHRISTAKIS (dir.), *Actualité des pouvoirs du Conseil de sécurité*, Dossier spécial, RBDI, 2004/2, p. 457 ; N. THOME, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, thèse, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2005.

59 Voir pour exemples sur les administrations transitoires, v. E. LAGRANGE, *La mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire*, AFDI, 1999, pp. 335-369 ; E. DE WET, *The Direct Administration of Terrirories by the United Nations and its Membre States in the Post Cold War Era : Legal Bases and Implications for National Law*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 8, 2004, pp. 291-340 ; K. ARDAULT, C.-M. ARION, D. GNAMOU-PETAUTON et M. YETONGNON, *L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor oriental : la pratique à la recherche d'une théorie*, RBDI, 2005/1-2, pp. 300-383 ; I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse, Panthéon-Assas, 2007 ; R. WOLFRUM, *International Administration in Post-Conflict Situations by the United Nations and Other International Actors*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 9, 2005, pp. 649-696.
Sur les Opérations de paix, v. E. LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Montchestien, 1999.
Sur le terrorisme, v. S. SUR, *La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) : entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques*, RGDIP, 2004-4, pp. 855-882 ; S. SZUREK, *La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du Chapitre VII un laboratoire normatif*, RGDIP, 2005-1, pp. 5-49 ; I. COUZIGOU, *La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme,* RGDIP, 2008, pp. 49-84.
Sur les Comités institués par le Conseil, v. F. ALABRUNE, *La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990*, AFDI, 1999, pp. 226-279.
Sur les TPI, v. la chronique régulière de H. ASCENSIO et R. MAISON, *L'activité des Tribunaux pénaux internationaux*, AFDI, qui traite davantage de la construction du droit pénal international à travers les décisions rendues par ces juridictions ; M. CASTILLO, *La compétence du Tribunal pénal pour la*

préoccupantes, les analyses doctrinales menées dans le domaine du maintien de la paix cherchent à comprendre si le système de sécurité collective réussit effectivement à rétablir la paix et la sécurité dans une situation donnée[61], c'est-à-dire au regard des spécificités historiques, géographiques et géopolitiques de l'affaire. La question à laquelle on se propose de répondre dans cette étude est légèrement différente et implique alors une autre méthode d'analyse. En effet, l'objet de cette recherche est d'abord et avant tout de comprendre quel type de système est mis en place pour parvenir à traiter les situations de crise dans l'ordre international. Pour permettre une telle approche, le choix a été fait de privilégier l'étude systématique du droit positif par rapport aux analyses doctrinales circonstanciées, propres à des situations politiquement ciblées. Ce sont donc prioritairement les résolutions du Conseil de sécurité fondées sur le Chapitre VII qui seront la matière de l'étude mais également tous les actes juridiques internationaux et internes subséquents, édictés pour les compléter et leur donner effet.

B. La portée de l'existence d'un droit dérivé onusien issu du système de sécurité collective au sein de l'ordre juridique international contemporain

23. Les qualités singulières des actes de droit dérivé onusien qui sont la matière première de l'étude soulèvent un questionnement relatif à la portée du système de sécurité collective quant aux mutations à l'œuvre dans l'ordre juridique international, initiées depuis la fin du XIX^{e} siècle puis amplifiées par la fin de la guerre froide et l'accélération de la mondialisation. Le constat de l'intensification et de la diversification des actions entreprises sur le fondement du Chapitre VII nécessite de mener une analyse globale du système de sécurité collective car les particularités de ces actes de droit dérivé onusien font résonner des enjeux doctrinaux relatifs à l'évolution de l'ordre juridique international lui-même et aux rapports qui se nouent entre les systèmes juridiques.

Yougoslavie, RGDIP, 1994, pp. 61-87 ; M. MUBIALA, *Le tribunal international pour le Rwanda : vraie ou fausse copie du tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie?*, RGDIP, 1995, pp. 929 et s.

60 Pour quelques exemples, v. G. COTTEREAU, *Une licorne en Côte d'Ivoire au service de la paix. Avant Marcoussis et jusqu'à la réconciliation?*, AFDI, 2003, pp. 176-206 ; G. CAHIN, *L'action internationale au Timor oriental*, AFDI, 2000, pp. 139-175 ; S. SZUREK, *Sierra Leone : une État en atteinte de "paix durable" – La communauté internationale dans l'engrenage de la paix en Afrique de l'Ouest*, AFDI, 2000, pp. 176-201.

61 Voir pour des exemples F. OUGERGOUZ, *La tragédie rwandaise du printemps 1994 : quelques considérations sur les premières réactions de l'organisation des Nations Unies*, RGDIP, 1996, pp. 149 et s. ; S. SUR, *L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints*, AFDI, 1999, pp. 280-291 ; WECKEL P., *L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée*, RGDIP, 2000 ; S. SUR, *Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir*, Pouvoirs, n° 109, 2004/2, pp. 61-74.

24. En poursuivant d'abord l'objectif de réaliser une systématisation des actes de droit dérivé adoptés dans le cadre de la sécurité collective, cette étude se donne pour ambition de chercher à comprendre l'évolution qui traverse le droit international en situation de crise. En systématisant ce que l'ordre international cherche absolument à protéger lorsque survient une menace à la paix, l'étude permet alors de saisir les éléments structurants essentiels de cet ordre juridique. L'hypothèse de travail à l'origine de cette étude consiste à se demander dans quelle mesure la révolution normative portée par la Charte des Nations Unies, la métamorphose d'une liberté absolue en un interdit capital, emporte des conséquences sur la structure de l'ordre international. Au regard de l'aspect tant formel que matériel de ces actes il est légitime de se demander si l'ordre juridique international est toujours profondément un ordre de juxtaposition guidé par le volontarisme des souverainetés ou bien s'il s'enrichit d'éléments propres à un ordre de coopération tendant à son objectivisation.

25. D'un point de vue doctrinal, l'ambition de l'étude permettrait alors de concilier deux courants de pensée[62] *a priori* contradictoires. Une doctrine réformiste défend l'idée qu'émergent au sein de l'ordre international des normes objectives qui contribueraient ainsi à la hiérarchisation de l'ordre juridique international[63] à travers la formation d'une super-légalité internationale qui s'imposerait aux États[64]. À la société de la coexistence viendrait s'ajouter une société de la coopération[65], caractérisée par davantage de solidarité entre ses membres qui définissent des objectifs communs à atteindre ensemble et dont le transfert de l'usage de la force au Conseil de sécurité traduirait le « souci du commun »[66]. Une autre doctrine qualifiée de conservatrice en raison de son attachement au positivisme volontariste estime au contraire que l'intersubjectivisme dicte toujours la structure anarchique et décentralisée du droit international[67]. Si cette partie de la doctrine ne nie pas une possible évolution matérielle des normes de droit international,

---

62 E. JOUANNET, *Regard sur un siècle de doctrine française du droit international*, AFDI, 2000, § 43, p. 41.

63 G. GUILLAUME, *Jus cogens et souveraineté*, *in Mélanges PUISSOCHET, op. cit*., p. 127.

64 A. PELLET, *Mondialisation du droit international?, op. cit.*, p. 38 ; P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international, op. cit*., spé. Troisième partie. *Vers une unité matérielle de l'ordre juridique international?*, pp. 207-398 ; M. DELMAS-MARTY, *Le droit pénal comme éthique de la mondialisation*, RSC 2000, pp. 4 et s.

65 Sur la distinction entre société de coexistence et société de coopération, v. entre autres R.-J. DUPUY, *La communauté internationale, op. cit.*, p. 312 et S. LAGHMANI, *Droit international et droits internes : vers un renouveau du jus gentium?, op. cit.*, p. 28.

66 M. CANTO-SPERBER, *op. cit.*, p. 82.

67 P. WEIL, *Vers une normativité relative du droit international?,* RGDIP, 1982, p. 14 ; M. J. GLENNON, *De l'absurdité du droit impératif (jus cogens)*, RGDIP, 2006, pp. 529-536.

c'est-à-dire une évolution de leur finalité, elle persiste cependant à défendre l'idée selon laquelle les règles de droit ne peuvent provenir que de la volonté des seuls États[68]. L'étude proposée dans les développements qui vont suivre devrait permettre de constater que cette hiérarchisation substantielle de l'ordre international, à travers l'apparition de normes objectives dotées d'un régime spécifique de protection, est précisément le résultat de la volonté initiale des États de se doter d'un système coercitif de gestion des crises, autonome par rapport à l'intersubjectivisme qui fonde l'ordre international, traduisant ainsi les logiques centrifuges et entremêlées[69] auxquelles est sujette l'évolution de l'ordre international.

26. En s'attachant à analyser l'émergence d'un véritable droit dérivé dans l'ordre international dont l'objet consiste à encadrer le comportements des États à l'extérieur du strict cadre onusien, l'étude est nécessairement conduite à s'interroger sur les rapports qui se nouent entre les différents ordres juridiques en situation de crise. Alors qu'aujourd'hui la doctrine semble s'accorder pour reconnaître que l'opposition traditionnelle entre le monisme et le dualisme relèverait dans une certaine mesure d'un débat dépassé[70], l'analyse pluraliste des rapports de système semble être la mieux adaptée pour comprendre la philosophie de l'interdépendance qui caractérise le système de sécurité collective puisqu'elle conçoit que les ordres juridiques peuvent nouer entre eux des rapports qui ne relèvent ni de l'indifférence totale ni de l'absorption totale.

27. La doctrine du dualisme juridique, défendue de manière exemplaire par la doctrine du positivisme volontariste qui triomphe au XX^{e} siècle, postule l'indépendance et l'autonomie de l'ordre juridique interne par rapport à l'ordre juridique international. Cette hypothèse de l'existence de deux ordres distincts[71], n'ayant ni le même fondement, ni le même objet, ni les mêmes sujets, et qui ne peuvent s'influencer l'un et l'autre[72], traduit une conception des rapports de systèmes selon laquelle « toute norme

---

68 E. JOUANNET, *Regard sur un siècle de doctrine française du droit international*, *op. cit.*, pp. 46-47. Pour une analyse critique de l'arrêt du *Lotus* sur lequel se fonde la doctrine volontariste, v. A. PELLET, *Lotus que de sottises on profère en ton nom! Remarques sur le concept de souveraineté dans la jurisprudence de la Cour mondiale, op. cit.*, spé. pp. 216-222.

69 R.-J. DUPUY, *ibid.*

70 P. DAILLIER, *Monisme et dualisme : un débat dépassé?*, in R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Droit international et droits internes, développements récents, op. cit.*, pp. 9-21.

71 H. KELSEN, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, RCADI, 1926-IV, p. 275.

72 P.-M. DUPUY, *Droit international public*, *op. cit.*, § 423, pp. 449-450.

n'a de caractère juridique que dans l'ordre dont elle fait partie »[73]. Au contraire, l'analyse normativiste défendue par H. KELSEN rejoint l'objectivisme sociologique de G. SCELLE[74] en ce qu'elles défendent toutes les deux une vision moniste de ces rapports entre ordres juridiques, en raison respectivement de l'unité du phénomène juridique lui-même[75] et de l'unité de phénomène sociologique auquel le droit s'applique[76]. Séduisante en ce qu'elle permet, au contraire de la doctrine dualiste, le développement autonome du droit international par rapport au droit interne, cette doctrine ne semble cependant pas pouvoir résister à l'analyse du droit positif qui résulte de la jurisprudence interne[77] et qui révèle une impossibilité logique du monisme[78].

28. Une doctrine qualifiée de pluraliste propose donc aujourd'hui une nouvelle analyse des rapports entre les ordres juridiques en conjuguant la théorie de l'institution de M. HAURIOU, considérant tout ordre juridique comme « une forme sociale établie dans la durée »[79], au principe de la relevance entre les ordres juridiques théorisée par S. ROMANO[80], postulant une interdépendance entre les ordres juridiques permise par leur autonomie. Ainsi, selon une analyse pluraliste, chaque ordre définit de manière autonome les conditions dans lesquelles des normes provenant d'un autre ordre juridique peuvent produire leurs effets en son sein et dans l'ordre étatique, « les normes d'un autre ordre ne peuvent valoir qu'en vertu des normes du premier »[81].

29. La conception pluraliste des rapports de système paraît donc mieux adaptée à l'analyse des actes de droit dérivé onusien adoptés dans le cadre du système de sécurité collective puisque le système tout entier repose sur l'idée selon laquelle si chaque État est d'abord

---

73 D. ANZILOTTI, *Cours de droit international*, trad. G. GIDEL, Paris, Sirey, 1929, p. 55, cité in M. VIRALLY, *Sur un pont aux ânes, les rapports entre droit international et droits internes, in Problèmes de droit des gens – Mélanges offerts à Henri ROLLIN,* Paris, Pedone, 1964, p. 493, note n° 10.

74 G. SCELLE, *Précis de droit des gens*, t. I, pp. 32 et s., cité *in* M. VIRALLY, *op. cit.*, p. 489.

75 H. KELSEN, *op. cit.*, p. 314.

76 P.-M. DUPUY, *op. cit.*, p. 450.

77 P. DAILLIER, *Monisme et dualisme : un débat dépassé?, op. cit.*, pp. 16-20. Sur la distinction entre théorie et pratique moniste ou dualiste, v. F. SCHMIED, *Les effets des accords de l'OMC dans l'ordre juridique de l'Union européenne et de ses États membres – L'invocabilité au service de l'influence de l'Union sur la mondialisation du droit,* Thèse, Nancy, 2011, §§ 110-113, pp. 80-81 ; v. également Y. LAURANS, *Recherches sur la catégorie juridique de constitution et son adaptation aux mutations du droit contemporain*, Thèse, Nancy, 2009, p. 655.

78 A. PELLET, *Vous avez dit monisme? Quelques banalités de bon sens sur l'impossibilité du prétendu monisme constitutionnel à la française, in L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur de Michel TROPER*, Paris, Economica 2006, p. 856.

79 É. MILLARD, *Hauriou et la théorie de l'institution*, Droit et Société, n° 30/31, 1995, p. 384.

80 S. ROMANO, *L'ordre juridique*, Dalloz, 2002, pp. 106 et s.

81 S. ROMANO, *op. cit.*, note n° 1, p. 107.

responsable de sa propre sécurité, manifestant l'autonomie étatique qui découle de la souveraineté, une attaque contre l'un quelconque d'entre eux engage la communauté des États dans son ensemble, selon un principe de solidarité. L'existence d'une menace à la paix constatée par le Conseil de sécurité contraint les États à se conformer aux prescriptions énoncées dans des actes de droit dérivé onusien. La gestion des situations de crise par le système met donc en relations deux ordres juridiques distincts et autonomes, l'ordre national fondé sur la Constitution et l'ordre onusien fondé sur la Charte, mais tous deux placés dans une situation de dépendance réciproque puisque le second devient un ordre de production de normes de règlement des crises et le premier l'ordre d'exécution de ces normes.

30. Les caractéristiques des actes de droit dérivé onusien pris pour le maintien de la paix interrogent l'empreinte que le système de sécurité collective peut imprimer sur l'ordre international et sur ses rapports avec les ordres internes. En effet, la force obligatoire de ces actes conjuguée à leur vocation externe conduit à s'interroger sur la nature du système de sécurité collective élaboré dans la Charte des Nations Unies et qui s'adapte au nouvel état du monde issu de la mondialisation. L'existence d'un menace à la paix emporterait l'apparition d'un corpus normatif onusien spécifique au règlement des situations de crise, dont l'objet consiste en la préservation du bien commun de la communauté internationale et qui repose sur une solidarité accrue des membres de la communauté. Cette hypothèse qui semble émaner de l'analyse préliminaire des termes du sujet proposé à l'étude suscite dès lors la nécessité d'une véritable systématisation des actes afin de comprendre ce qu'est aujourd'hui le droit international, c'est-à-dire non pas uniquement des règles régissant les rapports entre États mais davantage un *jus gentium*, un droit commun de la communauté internationale. Mais l'hypothèse formulée dans cette introduction entraîne également une réflexion relative aux relations qui existent entre la société internationale et les États en ce qu'elle postule l'accroissement de la solidarité entre les États et rend ainsi nécessaire la relecture des rapports qui se nouent entre les ordres juridiques. L'étude proposée ici se fixe donc pour objectif d'apprécier la portée de l'émergence de ce régime juridique spécifique constitué d'actes de droit dérivé onusien pris pour le maintien de la paix quant aux évolutions que peut connaître l'ordre juridique international dans ses fondements propres et dans ses rapports avec les ordres juridiques internes. L'étude de l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective se concentrera d'abord sur les

spécificités du corpus normatif édicté en situation de crise en abordant l'édiction du droit dérivé onusien (Première partie). Une fois les contours de ce corpus normatif esquissés, l'étude sera consacrée à l'appréciation du renouveau des rapports de systèmes initié par l'émergence de ce droit dérivé onusien (Seconde partie).

PREMIERE PARTIE

L'EDICTION DU DROIT DERIVE ONUSIEN

31. Par l'adoption de la Charte de San Francisco, les États fondateurs de l'Organisation des Nations Unies ont entendu établir un mécanisme juridique nouveau par le truchement duquel, en cas de menace à la paix et à la sécurité internationales, un organe politique central de l'Organisation, le Conseil de sécurité, pourrait prendre des mesures coercitives à l'égard de l'ensemble des membres de l'Organisation afin de rétablir une situation pacifiée. L'instauration de ce que l'on a coutume d'appeler le « système de sécurité collective » constitue un changement majeur dans l'histoire de la société internationale, fondée originellement sur la rencontre des volontés étatiques et donc sur le caractère intersubjectif de la norme de droit, puisque dans ce nouveau système, un organe d'une organisation internationale se voit reconnaître la compétence d'adopter des actes immédiatement décisoires à l'égard des membres de l'Organisation, contribuant ainsi à une certaine objectivisation des normes de droit liant les États dans l'ordre international. En raison de l'importance des valeurs protégées par le Chapitre VII de la Charte, la paix et la sécurité constituant les fondements du nouvel ordre mondial institué à San Francisco, l'ensemble des États accepte donc de se soumettre à la décision d'un organe auquel ils ont confié la responsabilité principale du maintien de la paix.

32. L'intérêt de l'étude ici menée réside essentiellement dans les potentialités du Chapitre VII découvertes par le Conseil de sécurité dès la fin de l'opposition est-ouest. La fin du monde bipolaire est l'occasion de l'émergence d'un consensus entre les cinq membres permanents du Conseil qui permet la réactivation du Chapitre VII bien au-delà de ce que les États avaient pu prévoir lors de la rédaction de la Charte. Ainsi, si une année seulement après la chute du mur de Berlin, le Conseil a d'ores et déjà pu internationaliser l'exercice de la compétence souveraine en matière de coercition militaire afin de rétablir la paix, il a ensuite institué deux Tribunaux pénaux internationaux afin de retirer à certains États l'exercice de leur compétence souveraine en matière judiciaire, puis il a institué des Comités des sanctions dont les compétences sont allées jusqu'à diriger l'exercice des compétences étatiques en matière législative, témoignant ainsi de l'immixtion dans les ordres internes que permet l'utilisation des mécanismes du Chapitre VII.

33. La Charte des Nations Unies instaure ainsi un hiatus dans l'ordre juridique international entre les situations conflictuelles ordinaires, dans lesquelles trouve à s'appliquer le Chapitre VI régissant le règlement pacifique des différends interétatiques et reposant sur le consentement des États, et les situations de crise, auxquelles s'applique le Chapitre VII et pour lesquelles le Conseil de sécurité, avec l'aide des organes subsidiaires qu'il institue, élabore un corpus normatif contraignant, indépendamment de l'expression du consentement des États, afin de régler la crise à laquelle la société internationale est confrontée. Le droit dérivé onusien issu de l'utilisation du Chapitre VII constitue donc un corpus original dans l'ordre juridique international, à la fois en raison de son but puisqu'il a vocation à remédier à une crise menaçant les fondements mêmes du nouvel ordre mondial institué à San Francisco, et à la fois en raison de ses modalités d'existence puisque les actes de droit dérivé onusien sont revêtus d'un caractère contraignant sans que les États n'aient pu exprimer leur consentement à être liés par ces actes.

34. Cette originalité du corpus normatif constitué par les actes de droit dérivé onusien doit donc être analysée plus avant afin de comprendre quelles conséquences le droit dérivé onusien peut engendrer dans les rapports qui existent entre l'ordre juridique international et les ordres juridiques internes que le Conseil cherche à façonner pour remédier à une situation de crise (Seconde Partie). Le but singulier de ces actes de droit dérivé onusien, le rétablissement de la paix, justifie les modalités originales qui guident son existence, à savoir son caractère contraignant *ab initio*, sans que les États n'aient à formaliser leur consentement à être liés par les prescriptions du Conseil de sécurité. Cette particularité du droit dérivé onusien ne peut être saisie dans son intégralité que si l'on prend conscience de l'originalité des procédés qui participent à son élaboration ainsi que de l'étendue illimitée des domaines dans lesquels il peut trouver à s'appliquer. Le droit dérivé onusien présente en effet une originalité formelle (Titre 1) car il manifeste la possibilité pour le droit originaire qu'est la Charte d'être le socle d'un corpus normatif contraignant dont émerge une chaîne normative et organique et dont les éléments viennent irriguer les ordres internes. Le droit dérivé onusien présente également une originalité matérielle (Titre 2) car il témoigne des capacités d'expansion illimitées du droit international face aux domaines originellement réservés au droit interne, la pratique du Conseil et de ses organes subsidiaires traduisant l'idée qu'il n'existe aucune limite à l'internationalisation de l'exercice des compétences étatiques.

TITRE 1

L'ANALYSE FORMELLE DE L'EMERGENCE D'UN DROIT DERIVE ONUSIEN

35. Le droit dérivé onusien est constitué d'un corpus normatif qui trouve son fondement dans le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ensemble de dispositions élaboré afin de remédier aux situations de crise, c'est-à-dire à des situations de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression. Cela signifie que ce corps de normes juridiques obligatoires[82], visant à résoudre des situations conflictuelles graves, est fondé sur un traité particulier qui comporte lui-même certaines dispositions à caractère particulier au sein de l'ordre juridique international, classiquement qualifié de droit intersubjectif, issu de la rencontre des volontés étatiques. Le droit dérivé onusien se distingue des autres normes de droit international en ce sens qu'il revêt, *ab initio*, un caractère obligatoire, contraignant, sans l'accord préalable des sujets de droit auxquels ces normes s'adressent. Ce caractère particulier attaché à une norme issue de l'ordre juridique international se justifie par l'origine particulière de ce corpus normatif qui se trouve dans la Charte des Nations Unies. L'originalité des caractères du droit dérivé onusien provient de l'originalité des dispositions juridiques qui en constituent le fondement. La particularité de la Charte, et plus spécialement de son Chapitre VII, donne aux actes qui sont adoptés sur son fondement un caractère original par rapport à tous les autres actes de droit international dérivé.

36. Les résolutions du Conseil de sécurité adoptées sur le fondement du Chapitre VII de la Charte constituent le premier niveau de la chaîne normative que l'on se propose d'étudier ici. Elles sont à ce titre des actes de droit dérivé onusien, puisqu'elles sont adoptées sur le fondement d'un acte de droit originaire, la Charte, et ont pour objectif de préciser, de manière contraignante, les obligations énoncées dans cet acte de droit originaire. Les autres actes de droit dérivé onusien, adoptés sur le fondement de ces résolutions, précisent eux aussi la portée des obligations énoncées dans les résolutions obligatoires du Conseil ;

---

82 La qualification de « norme » et l'exigence du caractère contraignant de celle-ci sont des conditions nécessaires afin de pouvoir qualifier un acte de « normatif », c'est-à-dire créant des droits et obligations et dont la méconnaissance entraîne la possibilité de saisir un juge afin de faire la constatation de la violation de l'obligation, entraînant l'engagement de la responsabilité. Voir notamment J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 751-752 ; P. WEIL, *Vers une normativité relative en droit international ?*, RGDIP 1982, pp. 5-47, not. p. 13.

ces actes forment ainsi une chaîne normative, issue du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et dont la raison d'être est de résoudre des situations de crise.

Si l'originalité du corpus constitué par les actes de droit dérivé onusien se manifeste plutôt dans les actes qui seront adoptés ultérieurement sur le fondement de ces résolutions du Conseil de sécurité (Chapitre 2), il est nécessaire, au préalable, de comprendre la spécificité des fondements de ce corpus normatif particulier (Chapitre 1).

CHAPITRE 1

L'IDENTIFICATION DES FONDEMENTS DU CORPUS NORMATIF

37. L'intérêt d'identifier les fondements d'un corpus normatif singulier au sein de l'ordre juridique international est de mener une analyse concernant les particularités de ces fondements normatifs afin de saisir en quoi ces particularités vont rejaillir sur les caractéristiques essentielles du corpus que l'on se donne à étudier. Dans cette section de l'étude, l'objectif est de mettre en lumière la source de cette chaîne normative constituée par le droit dérivé onusien.

L'intérêt du corpus normatif que constitue le droit dérivé onusien tient notamment au fait qu'il se compose d'actes les plus divers, tenant tant à leur nature juridique, qu'à leur portée ou encore à l'ordre juridique dans lequel ils visent à produire leurs effets. Cependant, leurs racines se trouvent toutes, sans exception, dans les mêmes textes, une résolution du Conseil, édictée pour assurer la mise en œuvre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

38. Il est aujourd'hui incontestable que les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en application du Chapitre VII constituent des actes de droit international à part. En effet, celles-ci s'imposent à tous les membres des Nations Unies de manière contraignante, sans que ceux-ci n'aient préalablement exprimé leur consentement à y être liés. Les résolutions du Conseil adoptées sur le fondement du Chapitre VII sont les uniques actes de droit international qui s'imposent aux sujets de droit international sans recueillir préalablement leur consentement.

Ces actes d'une nature particulière sont eux-mêmes fondés sur un traité constituant une catégorie à part au sein de l'ordre juridique international. En effet, la Charte des Nations Unies a été élaborée dans le but de mettre en place un nouvel ordre mondial au sortir de la deuxième guerre mondiale et en ce sens, la Charte est constitutive de l'ordre juridique international contemporain. Outre ce caractère particulier, la Charte innove également par les valeurs qu'elle promeut puisqu'elle permet l'érection au titre de norme de *jus cogens* de l'obligation de maintenir et rétablir la paix et la sécurité internationales.

Ces quelques idées rapidement évoquées montrent de manière certaine la nécessité de mener une analyse plus approfondie des fondements de la chaîne normative

constituée des actes de droit dérivé et qui s'ancre dans une résolution du Conseil de sécurité (Section 2) adoptée sur le fondement du Chapitre VII de la Charte (Section 1).

Section 1. Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies

39. Les fondements du droit dérivé onusien sont constitués par des dispositions particulières, au sein d'un traité particulier. La Charte des Nations Unies, de par ses origines philosophiques et historiques, mais surtout de par son contenu juridique, constitue aujourd'hui sans conteste un traité original au sein de l'ordre juridique international puisqu'il a eu pour vocation, dès sa rédaction, d'instituer un nouvel ordre juridique international[83]. Cette originalité voulue par les États fondateurs s'est également manifestée dans la création d'un mécanisme particulier au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le système de sécurité collective[84]. L'originalité de la Charte et la particularité du système de sécurité collective sont consubstantielles : l'originalité de la Charte tient en ce qu'elle contient le système de sécurité collective, mais un tel système de sécurité collective n'aurait pu exister ailleurs que dans la Charte des Nations Unies. Si le système de sécurité collective connaît une autorité certaine permettant le développement du droit dérivé onusien, c'est parce que les principes fondateurs énoncés dans la Charte (§ 1) voient leur force juridique consacrée et consolidée par les mécanismes contraignants qu'elle institue (§ 2).

§ 1. Les principes fondateurs posés par la Charte des Nations Unies

40. Les actes de droit dérivé onusien ont pour objet de préciser l'obligation générale de maintien de la paix énoncée dans la Charte des Nations Unies. Les caractères particuliers qui sont attachés à ce corpus normatif trouvent leur raison d'être dans la réalisation de cet objectif de paix, énoncé à maintes reprises par la Charte de manière globale et abstraite. D'inspiration clairement kantienne, la Charte a pour mission première de mettre un terme à toutes les guerres[85]. Cet objectif se concrétise en une double obligation énoncée à l'intention de l'ensemble des membres de la communauté internationale : l'obligation de maintenir la paix et l'interdiction de recourir à la force. Si cette double obligation peut sembler redondante, puisque l'absence de guerre suppose préalablement et en toute logique une abstention de recourir à la force armée,

---

83 P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public*, RCADI 2002, t. 297, p. 213.

84 Y. PETIT, *Droit international du maintien de la paix*, LGDJ, 2000, p. 19.

85 I. KANT, *Projet de paix perpétuelle*, 1795, J.-F. POIRIER et F. PROUST (trad.), GF Flammarion, 1991, p. 91.

c'est là, au contraire, toute l'originalité de la Charte que de poser en tant que norme obligatoire l'interdiction de recourir à la force dans les relations internationales. En effet, la Charte est bien le premier traité de l'histoire du droit international à déclarer la guerre hors la loi sans se satisfaire d'un simple appel au maintien de la paix, ainsi que l'avaient conçu la Société des Nations ou encore le Pacte Briand-Kellog (A). Non contente de confier à l'Organisation mondiale l'obligation de garantir la paix, la Charte pose comme moyen pour parvenir à cette fin l'interdiction de recourir à la force armée dans les relations entre États (B). L'édiction d'actes de droit dérivé onusien vient concrétiser cette double obligation énoncée par la Charte.

A. Le but : le maintien de la paix et de la sécurité internationales

41. Au sortir de la seconde guerre mondiale, la rédaction de la Charte des Nations Unies traduit la prise de conscience de la communauté internationale de la nécessité de « préserver les générations futures du fléau de la guerre »[86]. Nourrie des différentes tentatives de limiter la guerre qui ont jalonné le XIX^{e} et le début du XX^{e} siècles, la Charte innove en instituant un état idéal fondateur du nouvel ordre juridique mondial (1) qu'il incombe à tous de protéger (2).

1. La volonté d'institutionnaliser un état idéal

42. L'objectif essentiel poursuivi par l'Organisation mondiale est posé dès les premiers mots du texte qui l'institue, maintenir la paix et la sécurité internationales. Dès le préambule de la Charte se manifeste la volonté de la communauté internationale de créer les conditions propices à un environnement pacifié, c'est-à-dire un ordre mondial institué de telle manière que la guerre ne soit plus dans la logique des relations entre les États. C'est là en effet que se situe l'originalité de la Charte par rapport aux traités de paix qui ont pu la précéder dans l'histoire du droit international. Jusqu'alors, le maintien de la paix n'était pas une obligation juridique revêtue de la force contraignante, elle se rapprochait plutôt d'une aspiration éthique[87], assortie d'une concrétisation juridique minime. La Charte est en effet l'unique traité à vocation universelle posant la paix

86 CNU, préambule, premier alinéa.
87 Pacte de la Société des Nations, *incipit* du préambule.

comme l'objectif fondamental à atteindre par l'action concertée de l'ensemble de la communauté internationale. Cette volonté des États fondateurs est d'autant plus forte qu'elle s'exprime au sortir d'une période qui a été particulièrement dévastatrice pour l'humanité, et ce, malgré la création de la Société des Nations, dont la raison d'être était pourtant de repousser autant que possible un recours à la guerre[88], et malgré l'adoption, une décennie plus tard, du Pacte Briand-Kellog au contenu minimaliste[89].

43. La Charte des Nations Unies s'inscrit alors clairement dans la philosophie politique d'inspiration kantienne. La Charte exprime dans son préambule une volonté nette de la communauté internationale, celle de ne pas être un simple traité de paix mettant fin à la seconde guerre mondiale, mais bien plus, celle d'être un traité mettant un terme à toutes les guerres, c'est-à-dire rendant le retour à une situation de guerre impossible. En ce sens, la rédaction de la Charte traduit clairement l'ambition d'élaborer un traité qui fonde un nouvel ordre international, au sein duquel l'objectif de paix tiendrait une place suprême[90].

44. Certains auteurs ont, à juste titre, soulevé la bivalence de la Charte qui fait d'elle à la fois un texte juridique et un engagement politique à caractère incantatoire[91]. C'est peut-être là la plus grande ambition de la communauté internationale. Voulant protéger une valeur essentielle à la survie de l'humanité, la communauté internationale se dote d'un texte novateur et fondateur, dont les premières lignes donnent force juridique à une valeur éthique[92]. Il s'agit clairement d'une ambition positiviste puisqu'il s'agit d'introduire, dans le droit international positif, un nouveau concept auquel on attribue une signification et une valeur juridiques.

---

88 Voir le mécanisme institué par l'article 15 du Pacte. Cet article impose une obligation de moyen aux membres de la SDN et n'envisage donc aucune sanction en cas de non atteinte du résultat (al. 7), c'est-à-dire en cas de rupture de la paix, malgré la mise en œuvre des mécanismes prévus. En effet, si des États parties à un différend ne sont pas satisfaits des diverses propositions faites pour éviter un recours à la force, ils « se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. »

89 Bien qu'étant le premier traité dans l'histoire du droit international à décréter explicitement la guerre hors la loi, le Pacte Briand-Kellog ne met en place aucun mécanisme institutionnel garantissant l'effectivité de ce qu'il énonce. Sa brièveté même (trois articles dont le dernier prévoit les conditions de ratification) témoigne de l'impossibilité, à cette époque, d'instituer un système garantissant le respect des engagements pris.

90 R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, Précis, Bruylant, 2000, pp. 12-14.

91 P.-M. DUPUY, *op. cit.*, pp. 221-223.

92 R. KOLB, *Le droit relatif au maintien de la paix internationale. Évolution historique, valeurs fondatrices et tendances actuelles*, Cours et travaux n° 14, Pedone, 2005, p. 57 ; P.-M. DUPUY, op. cit., p. 210.

45. En énonçant dès son préambule que les peuples des Nations Unies doivent unir leurs forces « pour maintenir la paix et la sécurité internationales »[93], la Charte affirme que la paix est l'objectif commun que doit poursuivre la communauté internationale. La Charte fait de la valeur « paix et sécurité internationales » l'objectif éthique fondamental auquel l'ensemble de la communauté internationale aspire et fait de cet objectif la raison d'être de l'Organisation mondiale. La Charte institue donc la paix, valeur éthique universelle suprême, sinon en une fiction juridique constituante, au moins en un état idéal que doit poursuivre la communauté internationale, puisqu'elle traduit en termes juridiques une aspiration éthique fondamentale. Cet état idéal institué par la Charte, la réalisation d'une situation de paix et de sécurité internationales, implique alors une obligation, celle de préserver cet état de paix et de sécurité internationales. Le respect de cette obligation est le fondement de la communauté internationale, en ce sens que la raison d'être de la communauté internationale est précisément la poursuite de cet objectif de paix.

Cet état idéal est alors fondateur du nouvel ordre mondial institué par la Charte et dont le rôle essentiel est de garantir la paix et la sécurité internationales. En traduisant en termes juridiques une aspiration éthique, la Charte crée une nouvelle obligation juridique, celle de maintenir la paix. En imposant une obligation de résultat aux sujets de droit, maintenir un état de paix, la Charte laisse entendre qu'il est à présent possible de sanctionner juridiquement les atteintes qui peuvent être portées à cet état idéal fondateur et donc à cette valeur éthique.

2. L'étendue de l'obligation de maintenir la paix et la sécurité

46. Afin de saisir plus encore l'originalité de cette obligation internationale novatrice issue de la Charte des Nations Unies, il s'agit de connaître plus précisément les titulaires de cette obligation ainsi que son étendue.

47. Cette obligation de maintenir la paix et la sécurité internationales est évoquée dès le préambule de la Charte, puis réaffirmée à l'article 1.1. La formulation de cette obligation doit retenir l'attention car si le préambule confie cette obligation aux

[93] CNU, préambule, 6e alinéa.

« Peuples des Nations Unies »[94], l'article 1.1 vise clairement l'Organisation. Ce choix dans la rédaction ne doit pas laisser indifférent car si le titulaire de l'obligation formulée dans le préambule rassemble tous les Peuples de la société internationale, qu'ils soient ou non institutionnalisés en États, le titulaire de l'obligation formulée à l'article 1.1 est explicitement l'Organisation des Nations Unies, c'est-à-dire les organes qui agissent en son nom et pour son compte, et les États membres qui la composent.

L'ambition énoncée dans le préambule, la volonté des Peuples dans leur ensemble, peut paraître légèrement minimisée par la rédaction de l'article 1.1 qui limite l'étendue de l'obligation de maintien de la paix à la seule Organisation mondiale. En réalité, cette restriction sémantique est logique et découle de l'effet relatif des traités, principe du droit international coutumier, codifié par la Convention de Vienne sur le droit des Traités de 1969[95]. Les obligations énoncées dans le texte du traité n'ont de caractère contraignant que pour les États qui ont ratifié le traité, qui ont accepté d'être liés par le traité. Selon ce principe de l'effet relatif, un État ne peut se voir imposer aucune obligation à laquelle il n'aurait pas préalablement consenti puisque le traité ne produit ses effets qu'entre les parties au traité.

48. Comment comprendre alors cette restriction sémantique entre le préambule de la Charte et son article 1.1. ? La réponse la plus évidente semble liée à la valeur juridique qui est reconnue aux préambules des traités en droit international. Généralement, les dispositions liminaires n'ont pas de force juridique en elles-mêmes, elles constituent plutôt des engagements politiques qui viendront éclairer, guider l'interprétation du corps même du traité[96]. Ainsi, le préambule n'aurait pas, en lui-même, un caractère juridiquement contraignant, mais il pourrait l'acquérir du fait qu'il est la première source d'interprétation des obligations énoncées par la suite dans le corps du texte conventionnel. La Cour internationale de Justice a déjà pris position sur ce point en considérant que « le préambule de la Charte des Nations Unies constitue la base morale et politique des dispositions juridiques qui sont énoncées ensuite. De telles considérations ne sont pas cependant en elles-mêmes des règles de droit »[97]. Mais la

---

94 CNU, *incipit* du Préambule.

95 Convention de Vienne sur le droit des Traités de 1969, article 34, reprenant une jurisprudence constante. Voir notamment CPJI *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, fond, arrêt n° 7, 1926, série A, n° 7.

96 Convention de Vienne précitée, article 31 § 2 : « Aux fins d'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexe inclus... ».

97 CIJ, *Affaire du Sud-Ouest africain* (deuxième phase), Rec. 1966, p. 34.

doctrine internationaliste n'est pas unanime à ce sujet et l'arrêt en question est contesté. Il serait alors sage de suivre l'opinion émise par Hans Kelsen en 1950[98] selon laquelle, pour déterminer la valeur juridique du préambule, il est nécessaire de s'intéresser à son contenu, c'est-à-dire de se demander si le texte du préambule énonce effectivement ou non des obligations. Pour que l'on conclue à l'existence d'une obligation contraignante, le texte doit être formulé de manière telle que l'obligation puisse être juridiquement sanctionnée.

Si l'on s'attache à la phrase du préambule qui nous intéresse ici[99], on s'accordera à dire que sa formulation ne rend pas aisée l'émergence d'une obligation juridique qui puisse être juridiquement sanctionnée. Il semble donc que cette phrase du préambule vienne plutôt éclairer l'interprétation de l'obligation émise à l'article 1.1. à la charge des « Nations Unies »[100].

49. L'obligation de maintenir la paix est explicitement énoncée à la charge de l'Organisation mais elle va lier les États membres. En effet, en vertu du principe *pacta sunt servanda*[101], les États doivent respecter les conventions conclues, les appliquer et les interpréter de bonne foi. Ils doivent adopter un comportement qui garantisse qu'il ne sera pas porté atteinte aux objectifs fixés dans le traité. En outre, puisque le Préambule de la Charte introduit la notion de Peuples dans la poursuite de l'objectif de maintien de la paix, on peut considérer que les États seront le média permettant aux Peuples, dont ils sont censés être l'institutionnalisation, de contribuer également à la poursuite de l'objectif de paix. Ainsi, les États membres de l'ONU ont l'obligation de faire en sorte que chacune de leurs composantes, chaque entité présente sur leur territoire ou encore chacun de leurs nationaux respectent eux aussi effectivement l'obligation de maintien de la paix. L'obligation de maintenir la paix peut donc être analysée comme étant énoncée non seulement à la charge des organes des Nations Unies, mais également à la charge des États membres qui, pour appliquer de bonne foi les obligations issues de la

---

98 Opinion exposée dans J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Economica, 3e édition, 2005, p. 292.

99 « Nous, Peuples des Nations Unies, résolus [...] à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales », CNU, préambule, § 6.

100 L'idée que, si le préambule ne contient pas de normes juridiques, il permet néanmoins d'éclairer l'interprétation de l'ensemble du traité est cependant partagée par une grande partie de la doctrine et des praticiens. Voir notamment Rudolf L. BINDSCHEDLER, *La délimitation des compétences des Nations Unies*, RCADI 1963-I, vol. 108, p. 312-421, spé. p. 320.

101 Convention de Vienne sur le droit des Traités de 1969, article 26 : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. ».

Charte, doivent faire en sorte que tout élément infra-étatique relevant de leur juridiction se conforme également à cette obligation.

50. Concernant l'étendue de l'obligation, la Charte semble ici être lacunaire puisqu'on n'y trouve aucune définition exacte de ce que doit être une situation de paix et de sécurité internationales[102]. Bien que la Charte réaffirme à maintes reprises l'ambition onusienne de « maintenir la paix »[103], à aucun moment le texte ne s'attache à définir ce que devrait être une telle situation de paix. À l'origine, cette paix était entendue de manière négative et ne visait que les relations entre États, c'est-à-dire qu'elle était conçue comme une simple absence de conflit armé interétatique. Mais depuis maintenant une vingtaine d'années, cette conception sécuritaire de la paix (l'absence de conflit armé) s'est enrichie d'une conception structurelle[104], donnant ainsi tout leur sens aux différents alinéas de l'article 1er de la Charte qui mettent en étroite relation les notions de paix, de respect des droit des peuples, de coopération internationale en vue d'atteindre le bien-être économique et social et de protection des droits de l'homme[105].

51. Cette acception large de la part des différents organes des Nations Unies ne recoupe pas totalement la conception de la paix et de la sécurité internationales telle qu'elle est protégée par le Conseil de sécurité, dans le cadre de l'utilisation du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. En effet, la notion de paix et de sécurité internationales, telle qu'elle est préservée par le Conseil de sécurité, est aujourd'hui certes entendue de manière plus restrictive que la paix « structurelle » mais également de manière plus large que la paix strictement « sécuritaire ». Jusqu'au début de la décennie 1990, l'unique critère permettant de qualifier une situation de menace à la paix et à la sécurité internationales était l'existence d'un conflit armé international, qu'il soit interétatique[106] ou interne à caractère international[107]. Depuis la première guerre du golfe, la protection d'une paix plus large que strictement sécuritaire se manifeste par

---

102 J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, 8e édition, 2008, pp. 616-617.

103 CNU, voir notamment les §§ 1, 5 et 6 du Préambule ainsi que les articles 1§ 1, 1 § 2 et 2 § 3.

104 P.-M. DUPUY, *Droit international public*, Précis, Dalloz, 10e éd., 2010, § 568, p. 674 ; P. D'ARGENT, J. D'ASPREMONT LYNDEN, F. DOPAGNE et R. VON STEENBERGHE, *Article 39*, *in La Charte des Nations Unies, commentaire article par article, op. cit.*, pp. 1145-1146.

105 Voir pour illustration notamment la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 24 octobre 1970, *Déclaration sur les relations amicales entre États*.

106 Résolution du Conseil de sécurité à propos de la situation entre l'Iraq et l'Iran du 20 juillet 1987, S/RES/598 (1987).

107 Résolution du Conseil de sécurité à propos de la situation en Palestine du 15 juillet 1948, S/RES/54 (1948).

l'émergence de nouveaux critères, tels que la protection du droit international humanitaire[108] et du droit international des droits de l'homme[109], la lutte contre le terrorisme international[110] ou encore la protection de la démocratie[111].

B. Le moyen : la prohibition du recours à la force

52. La Charte des Nations Unies ne se satisfait donc pas de donner une valeur juridiquement contraignante à l'obligation de maintenir la paix et la sécurité internationales, elle pose en tant que principe fondamental l'interdiction de recourir à la force dans les relations internationales[112]. Cette interdiction de recourir à la force[113] implique alors l'obligation de régler pacifiquement les différends internationaux qui pourraient s'élever entre les États[114], puisque la guerre n'est plus considérée comme un instrument légal et légitime de règlement des différends[115]. Si le maintien de la paix et de la sécurité reste une obligation vague et difficile à mettre en œuvre, faute de définir avec suffisamment de précision ce que doit être une situation de paix et de sécurité, l'interdiction de recourir à la force intervient en tant que corollaire de l'obligation de maintenir la paix. L'interdiction de recourir à la force est l'obligation qui permet de concrétiser, de rendre effective, l'obligation de maintenir la paix et la sécurité. C'est cette interdiction qui a connu un développement certain, non seulement quant à sa valeur juridique mais également quant à sa portée. En effet, cette interdiction énoncée par un instrument conventionnel s'est vue reconnaître une existence autonome en tant que norme coutumière, ce qui lui a permis à la fois d'acquérir une valeur normative

---

108 Résolution du Conseil de sécurité à propos de la situation humanitaire en Somalie du 3 décembre 1992, S/RES/794 (1992) ; Résolution du Conseil de sécurité à propos de la situation au Rwanda du 22 juin 1994, S/RES/929 (1994).

109 Résolution du Conseil de sécurité à propos de la situation au Rwanda du 8 novembre 1994, S/RES/955 (1994).

110 Résolution du Conseil de sécurité à propos de l'implication du gouvernement libyen dans la commission d'actes terroristes du 31 mars 1992, S/RES/748 (1992).

111 Résolution du Conseil de sécurité à propos de la situation en Haïti du 2 août 1994, S/RES/940 (1994).

112 CNU, préambule, alinéa 7 : Résolus « à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes ».

113 CNU, article 2, alinéa 4 : « Les Membres de l'Organisation 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 États, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

114 CNU, article 2, alinéa 3 : « Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telles manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger. »

115 Sur l'évolution historique de la limitation du recours à la force, voir notamment, R. KOLB, *Ius contra bellum, op. cit.*, pp. 15-47.

particulière (1) mais également de voir son contenu se détacher de la notion de menace à la paix et à la sécurité internationales (2).

1. Le changement de statut de la norme posant la prohibition du recours à la force

53. Si l'interdiction de recourir à la force a pu voir sa signification s'élargir, c'est parce que la source de l'obligation s'est dédoublée. La norme posant l'interdiction de recourir à la force était à l'origine énoncée dans des sources conventionnelles, tels que le Pacte Briand-Kellog et la Charte des Nations Unies. Comme on l'a souligné plus tôt, la brièveté du Pacte Briand-Kellog témoigne de la difficulté pour les États à cette époque d'accepter de limiter leur compétence de guerre, traditionnellement considérée comme consubstantielle à la souveraineté, c'est-à-dire consubstantielle au concept même d'État. Cependant la volonté de la part des États de limiter leur compétence de guerre s'est affermie avec le temps, ainsi qu'en témoigne l'adoption de la Charte des Nations Unies, dont le Chapitre VII prévoit un mécanisme collectif de réaction à une violation de l'interdiction de recourir à la force dans les relations interétatiques. Au cours des années qui ont suivi l'adoption de la Charte des Nations Unies, on a pu déduire de certains comportements étatiques l'émergence d'une règle coutumière au contenu relativement équivalent à celui de la règle posée à l'article 2 § 4 de la Charte.

54. Cette consécration de l'existence d'une règle coutumière posant l'interdiction du recours à la force a été le fait de la Cour internationale de Justice dans son arrêt relatif aux *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* de 1986[116]. La Cour, utilisant la méthode du faisceau d'indices, a effectivement déduit d'un ensemble de comportements étatiques individuels et collectifs, c'est-à-dire d'une pratique générale, l'existence d'une *opinio juris*, c'est-à-dire « de la conviction que cette pratique est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit »[117], dont la violation peut alors être juridiquement sanctionnée. La conséquence de la reconnaissance du caractère coutumier de l'interdiction de recourir à la force est alors double. La première tient à la portée juridique de la règle, la seconde tient au contenu de la règle.

116 Arrêt relatif aux *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, CIJ Recueil 1986*, p. 100, § 188 : « Le principe du non emploi de la force [...] peut ainsi être considéré comme un principe de droit international coutumier non conditionné par les dispositions relatives à la sécurité collective. »

117 CIJ, Arrêt relatif au plateau continental de la Mer du Nord, Rec. 1969, p. 44, § 77.

55. La reconnaissance de l'appartenance de la règle posant l'interdiction du recours à la force au droit coutumier général emporte, en premier lieu, des conséquences relatives à la portée de la règle, non seulement quant à ses destinataires mais également quant à sa place dans la hiérarchie des normes de droit international.

Contrairement à une norme de source conventionnelle, dont le champ d'application ne sera reconnu qu'à l'égard des seuls sujets parties au traité, une norme de source coutumière appartient au droit international général et s'applique à l'ensemble des sujets de droit international[118]. La norme énonçant l'interdiction de recourir à la force dans les relations internationales, posée initialement dans un traité qu'est la Charte des Nations Unies et dont la portée était initialement limitée par la règle de l'effet relatif aux seuls États parties à la Charte, s'est vue reconnaître un statut coutumier qui lui permet ainsi de déployer ses effets à l'égard de l'ensemble des sujets de l'ordre international. La norme originellement énoncée dans une source conventionnelle se déleste alors de ce statut qui lui impose une portée limitée et peut être dorénavant analysée comme issue d'une source coutumière, elle acquiert ainsi une portée *erga omnes*, c'est-à-dire à l'égard de tous les sujets de l'ordre juridique international et non plus uniquement à l'égard des seuls États parties à la Charte.

56. Quant à la place occupée par la règle de l'interdiction du recours à la force dans la hiérarchie des normes de droit international, la CIJ, dans le même arrêt par lequel elle reconnaît la valeur coutumière de la règle, va encore plus loin dans la consécration du statut de cette interdiction fondamentale. La Cour va en effet reconnaître la valeur suprême de cette interdiction énoncée dans la Charte et à laquelle elle a reconnu le statut de norme coutumière. En se référant à nouveau à la pratique des États, la Cour constate que l'ensemble de la communauté internationale considère l'interdiction de recourir à la force comme « un principe fondamental ou essentiel »[119] du droit international. Si les parties au différend reconnaissent le statut de norme de *jus cogens* dans leurs mémoires respectifs, la Cour rappelle surtout que la Commission du droit international avait, dès l'année 1966, reconnu que « le droit de la Charte concernant l'interdiction de l'emploi de la force constitue en soi un exemple frappant d'une règle de droit international qui

---

118 Étant exclues les coutumes régionales ou même locales dont le champ d'application est spatialement limité, ainsi que le précise P.-M. DUPUY, *Droit international public*, *op. cit.*, § 317, p. 360, note n° 3.

119 Arrêt relatif aux Activités militaires au Nicaragua, § 190.

relève du *jus cogens* »[120]. En effet, au cours de ses travaux relatifs à l'élaboration du projet d'articles sur le droit des traités, la Commission du droit international avait conclu à l'existence d'une catégorie de normes à laquelle « aucune dérogation n'est permise »[121], alors même que « certains juristes contest[aient] l'existence, en droit international, de règles relevant du *jus cogens* »[122].

57. Étant chargée de codifier le droit international coutumier et par-là même de contribuer au développement du droit international, la CDI avait donc reconnu le statut de norme de *jus cogens* attaché à l'interdiction de recourir à la force antérieurement à la reconnaissance qu'en a faite la CIJ dans son arrêt de 1986. En outre, les travaux de la CDI ont effectivement débouché sur l'adoption de la Convention de Vienne de 1969 qui reconnaît l'existence de normes de *jus cogens* au sein de l'ordre juridique international. Cette Convention n'a certes pas été ratifiée par l'ensemble de la communauté interétatique, elle codifie cependant l'état du droit coutumier en matière de traités, c'est-à-dire l'ensemble des règles portant la « preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit »[123] et donc applicable à l'ensemble des sujets de l'ordre juridique international. L'arrêt de la CIJ de 1986 est donc une consécration jurisprudentielle du statut de *jus cogens* de la norme posant l'interdiction de recourir à la force dans les relations interétatiques. La norme n'est donc plus limitée ni par l'effet relatif des traités puisqu'on lui reconnaît le statut de norme coutumière, ni par le principe de l'équivalence des sources en droit international puisqu'on lui reconnaît le rang de norme fondamentale, essentielle de l'ordre juridique international.

2. Le dépassement de la notion de recours à la force pour constater l'existence d'une menace

58. La consécration de la valeur coutumière de l'interdiction de recourir à la force a donc permis non seulement une universalisation des destinataires de la norme mais également la consécration de sa valeur normative suprême au sein de la hiérarchie des normes de droit international. Le fait que la norme posant l'interdiction de recourir à la force ait

120 *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, Rapports sur la deuxième partie de sa 17e session et sur sa 18e session, commentaire de l'article 50 du projet d'articles sur le droit des traités, p. 81.
121 Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, article 53.
122 Annuaire de la Commission du droit international précité.
123 Statut de la CIJ, article 38.

gagné son autonomie par rapport au texte qui l'énonçait originellement a eu comme autre conséquence le dépassement de la notion de recours à la force pour constater l'existence d'une menace à la paix et à la sécurité internationales. C'est cependant la formulation de cette interdiction posée par l'article 2 § 4 de la Charte qui a permis cette évolution. En effet, l'article énonce que les États doivent s'abstenir « de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit *de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies*. »[124] C'est bien cette dernière partie de la phrase qui a permis à la fois un élargissement de la notion de recours à la force mais également son insuffisance pour constater l'existence d'une menace à la paix et à la sécurité.

59. La formulation de cette prohibition est cependant ambiguë. En effet, si l'on est tenté d'interpréter cette interdiction comme visant tout recours à la force dont le conflit armé interétatique ne serait qu'une forme extrême[125], les travaux préparatoires de la Charte, ainsi que la référence au préambule[126], semblent plutôt indiquer que seule l'utilisation de la force armée serait visée par cette interdiction[127]. C'est dans le but d'expliciter cette notion que l'Assemblée Générale a adopté la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies[128]. Bien que ce texte ne lie pas le Conseil de sécurité lorsque celui-ci qualifie une situation de menace à la paix et à la sécurité, il contribue au développement des normes énoncées dans la Charte des Nations Unies.

Le principe de la prohibition de la menace ou de l'emploi de la force a été initialement considéré par la Cour internationale de Justice comme « étroitement lié »[129] au respect de la souveraineté étatique, mais, dès le début de la décennie 1990, la pratique du Conseil de sécurité a également créé un lien entre prohibition de la force et respect des droits fondamentaux de l'homme[130]. En effet, à la suite de la chute du mur de Berlin, le nouvel état des relations internationales a montré que certaines situations,

---

124 CNU, article 2 § 4, c'est nous qui soulignons.

125 P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, 7e édition, p. 939.

126 Le préambule se réfère effectivement à « la force des armes », § 7.

127 T. GARCIA, *Recours à la force et droit international*, Perspectives internationales et européennes, Perspectives n° 1, 21 juillet 2005, http://revel.unice.fr/pie/document.html?id=46.

128 Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 2625 (XXV) adoptée lors de sa 1883e séance plénière le 24 octobre 2970.

129 CIJ, 1986, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, § 212.

130 Voir particulièrement la résolution S/RES/688 (1991) du Conseil de sécurité du 5 avril 1991 qui considère la répression dont sont victimes les populations civiles, et notamment kurde, d'Iraq comme menaçant la paix et la sécurité internationales dans la région.

non envisagées lors de la rédaction de la Charte, pouvaient être la source d'une menace à la paix et à la sécurité internationales[131].

60. Dès 1949, la CIJ a pu réaffirmer avec force l'idée que le recours à la force armée est prohibé lorsqu'il a pour objet de porter atteinte à l'intégrité territoriale d'un État[132]. Cette situation objective[133] relève du pur et simple constat puisqu'il s'agit du cas dans lequel un État viole, en ayant directement recours à la force, une frontière internationalement reconnue, portant ainsi atteinte à la paix et à la sécurité. Il faudra attendre 1986 pour que la CIJ reconnaisse une violation de cette interdiction du recours à la force lorsqu'il est porté atteinte à l'indépendance politique d'un État[134]. L'indépendance politique qui est protégée par l'article 2 § 7 de la Charte est alors entendue de manière plus subjective[135] puisqu'elle fait intervenir la notion de contrainte, dont l'objectif pour l'État qui l'exerce, est de peser sur les choix politiques de l'État qui la subit.

61. Un pas de plus est franchi sur le chemin de l'élargissement de la notion de recours à la force lorsque le Conseil de sécurité adopte la résolution 748 dans laquelle il considère que « l'élimination des actes de terrorisme international [...] est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales »[136]. Cette résolution, qui considère le terrorisme international comme une menace à la paix et à la sécurité, permet d'aboutir à deux affirmations. Elle reconnaît tout d'abord qu'un État peut n'être qu'indirectement responsable d'un recours à la force armée et elle permet ensuite d'affirmer que l'interdiction de recourir à la force ne vise plus uniquement les sujets étatiques mais plus largement l'ensemble des sujets de droit international, notamment ici, les individus qui peuvent eux aussi être à l'origine d'une situation de menace à la paix.

---

131 M. ARCARI, *Maintien de la paix et protection des droits de l'homme : l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Perspectives internationales et européennes, Perspectives n° 1, 21 juillet 2005, http://revel.unice.fr/pie/document.html?id=31.

132 CIJ, 1949, *Affaire du Détroit de Corfou*, p. 35 : « Le prétendu droit d'intervention [invoqué par le Royaume-Uni pour justifier son opération de déminage dans le Détroit de Corfou] ne peut être envisagé par [la Cour] que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international. »

133 J. COMBACAU et S. SUR, *op. cit.*, p. 631.

134 CIJ, 1986, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, § 205.

135 J. COMBACAU et S. SUR, *ibid.*

136 Résolution S/RES/748 (1992) du Conseil de sécurité du 31 mars 1992 relative à la Libye, Préambule, 4e considérant.

62. L'élargissement de la notion de recours à la force prend un tournant décisif dès le début de la décennie 1990, tournant qui se manifeste par l'adoption des résolutions 688 et 748, mais plus généralement initié par la réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'État et de gouvernement du 31 janvier 1992[137]. À partir de cette date, le Conseil de sécurité prend conscience du fait que l'absence de conflit armé interétatique n'est plus suffisante pour garantir un état de paix et de sécurité et reconnaît l'existence de menaces « de nature non militaire »[138] à la paix et à la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité reconnaît explicitement que le seul recours à la force armée n'est plus l'unique situation pouvant porter atteinte à la paix et à la sécurité internationales, mais que de nouveaux défis tels que l'instabilité « dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique »[139] pourraient également constituer une menace à la paix et donc relever de sa compétence principale.

63. L'effort ainsi fait originellement par la Charte de lier consubstantiellement prohibition du recours à la force et maintien de la paix et de la sécurité internationales a été progressivement défait par l'action du Conseil de sécurité au fur et à mesure que l'état des relations internationales évoluait, même si l'existence d'un recours à la force reste le principal critère de reconnaissance d'une menace à la paix. Cette distanciation entre recours à la force et maintien de la paix répond à ce qui avait été souligné plus tôt quant à la protection par le Conseil de sécurité d'une paix non plus uniquement sécuritaire mais également structurelle. C'est cette paix structurelle, telle que définie et protégée par le Conseil, que les actes de droit dérivé onusien viennent préciser et concrétiser.

64. La force juridique des principes énoncés dans le corps de la Charte, telle qu'elle était espérée par les États fondateurs, a donc été consacrée par les acteurs de la société internationale puisque ce double principe de maintien de la paix et de prohibition de la force a, sans aucun doute aujourd'hui, acquis le statut d'une norme de *jus cogens*. Cependant, cette valeur normative suprême ne peut être pleinement reconnue et consacrée en droit que par la manière dont les violations de cette règle sont sanctionnées. Si l'on reconnaît un rang normatif suprême à une obligation donnée, alors la sanction de la violation de cette obligation doit, elle aussi, être d'une nature

137 Note du Président du Conseil de sécurité du 11 février 1992, S/235000
138 *ibid*.
139 *ibid*.

particulière[140]. C'est bien cela que la Charte avait prévu dès l'origine, en instaurant le mécanisme de sécurité collective.

65. Le Chapitre VII de la Charte offre à la communauté internationale les moyens de réagir aux situations de crise, c'est-à-dire aux situations dans lesquelles il est porté atteinte aux normes suprêmes protégées et fondatrices de la communauté internationale. Alors qu'il est inconcevable, selon le droit international classique, de contraindre un État à agir d'une manière déterminée sans avoir préalablement recueilli son consentement, la Charte a imaginé un système d'exception pour des situations d'exception. Ainsi, lorsqu'il est porté atteinte aux principes impératifs qui fondent la communauté internationale, tel que le maintien de la paix et de la sécurité internationales, alors le Conseil de sécurité est autorisé à prendre des mesures exceptionnelles qui vont s'imposer aux États, en passant outre leur consentement. Ces mesures contraignantes de police internationale vont, d'une certaine manière, porter atteinte à la souveraineté des États, dans le but de restaurer et protéger les valeurs essentielles que la communauté internationale a placées au plus haut rang normatif de son ordre juridique.

§ 2. Les moyens de coercition offerts par le Chapitre VII

66. En plaçant la guerre hors la loi, la Charte a simultanément confié au Conseil de sécurité le monopole légal du recours à la force au sein de la communauté internationale. Ainsi, lorsqu'une situation de crise porte atteinte à la paix et à la sécurité internationales, seul le Conseil est habilité par le Chapitre VII à prendre des mesures contraignantes qui vont s'imposer aux États. Ces résolutions fondées sur le Chapitre VII constituent des actes de droit dérivé onusien puisqu'elles sont édictées pour préciser l'étendue de l'obligation de paix énoncée dans la Charte, qui est l'acte de droit originaire onusien.

Le Conseil apparaît donc ici comme un organe profondément original au sein de la communauté internationale puisqu'il concentre entre ses mains des compétences inédites. Lorsque la Charte a défini l'état idéal de paix et de sécurité afin d'en réprimer

140 P.-M. DUPUY, *Quarante ans de codification du droit de la responsabilité internationale des États. Un bilan*, RGDIP 2003-2, pp. 305-348, spé. p. 343. L'auteur considère comme un échec le fait que le projet d'articles sur le droit de la responsabilité des États de la Commission du droit international ne fasse pas de distinction entre la violation de normes impératives et la violation de normes ordinaires, quoiqu'*erga omnes*, n'établisse pas de distinction quant au régime de ces deux catégories d'obligations.

juridiquement les atteintes, elle a institué, en tant que norme suprême de l'ordre juridique international, l'obligation de maintenir la paix et la sécurité internationales. La Charte a donc créé la fonction de faire respecter la paix et l'a confiée au Conseil de sécurité[141]. La spécificité des dispositions composant le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies est bien contenue dans ces deux caractéristiques attachées aux compétences du Conseil de sécurité : lui seul peut autoriser un recours à la force (A) et lui seul peut contraindre les États sans leur consentement (B).

A. La centralisation du recours à la force

67. Dans une société internationale traditionnellement qualifiée d'a-centralisée, la centralisation de l'autorisation de recourir à la force armée fait alors figure d'exception. Cette centralisation signifie deux choses : seul le Conseil peut autoriser un recours à la force (1), *a contrario*, tout acte de contrainte non expressément autorisé par le Conseil sera alors considéré comme contraire au droit international (2) et plus spécifiquement sera considéré comme portant atteinte à une norme de *jus cogens*.

1. La compétence exclusive du Conseil pour autoriser un acte de contrainte

68. Si l'article 24 § 1 de la Charte des Nations Unies précise que le Conseil détient une « compétence principale » mais non exclusive en matière de maintien de la paix, les articles 39 et 42 lui confèrent cependant une compétence exclusive pour autoriser un recours à la force, dont on espère qu'il permettra de rétablir la paix et la sécurité internationales. Ainsi qu'on l'avait souligné plus haut, la Charte a créé la fonction de maintien de la paix et l'a confiée exclusivement au Conseil de sécurité[142]. Le Conseil est donc l'organe exclusivement compétent pour décider de l'emploi de la force afin de rétablir la paix. Il est l'unique organe au sein de la communauté internationale à détenir le pouvoir de décider d'une réaction contraignante, collective et centralisée à une menace à la paix. Le Conseil agit donc en tant que gendarme mondial, sinon en tant

141 N. THOME, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, thèse de doctorat, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III, Faculté de Droit et de Science Politique, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2005, 438 p. , p. 48.

142 N. THOME, *ibid.*

qu'organe incarnant la communauté internationale pour protéger l'un de ses intérêts essentiels et fondateurs, la paix et la sécurité internationales.

69. Comme cette étude a déjà permis de le montrer, la notion de recours à la force ne recoupe plus aujourd'hui les seuls cas de recours à la force armée, mais fait plus largement intervenir la notion de contrainte. Ainsi, seul le Conseil de sécurité est légalement habilité, au nom de la communauté internationale, à contraindre un sujet, dont le comportement constitue une menace à la paix, à adopter un comportement qui ne porte plus atteinte à la paix et à la sécurité. C'est ainsi que l'on peut interpréter globalement les articles 41 et 42 de la Charte, bien qu'une dichotomie indépassable semble être consacrée par la doctrine entre les mesures n'impliquant pas le recours à la force armée et les mesures impliquant le recours à la force armée. En outre, le Conseil ne fait lui-même que très rarement référence à l'un ou l'autre de ces deux articles lorsqu'il détermine les mesures à prendre dans le but de rétablir une situation pacifiée et se contenant d'une référence globale au Chapitre VII dans son ensemble[143]. On peut donc interpréter conjointement ces deux articles comme permettant au Conseil d'autoriser un recours à la contrainte, que celle-ci soit militaire, économique ou plus généralement juridique. Le Conseil autorise légalement les organes qu'il mandate et les États auxquels il adresse ses résolutions à exercer une contrainte militaire, économique, judiciaire contre l'État auteur de la menace afin de faire pression sur les autorités étatiques pour que l'État modifie son comportement d'une manière qui ne porte plus atteinte à la paix.

70. Si l'on peut qualifier globalement l'ensemble des mesures qu'adopte le Conseil de mesures de contrainte, c'est également parce que ces mesures portent atteinte à la souveraineté des États, qu'ils soient l'objet ou le vecteur de ces mesures. Ainsi que l'énonce l'article 2 § 7 de la Charte[144], le pouvoir du Conseil d'ordonner des mesures de contrainte prime sur le principe de non intervention dans les affaires intérieures d'un

---

143 Pour une exception récente, voir S/RES/2048 (2012) du 18 mai 2012 relative au coup d'État militaire perpétré le 12 avril 2012 par la hiérarchie militaire en Guinée-Bissau et qui invoque expressément l'article 41.

144 CNU, article 2 § 7 : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État [...] ; toutefois ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII. »

État lorsque sont mises en cause la paix et la sécurité internationales[145]. En effet, que les États soient l'objet des mesures de coercition ou qu'ils en soient le vecteur, les mesures décidées par le Conseil portent effectivement atteinte à la libre détermination de leurs choix politiques, économiques et juridiques puisqu'elles les contraignent à agir d'une manière qu'ils n'ont pas librement déterminée.

2. L'illicéité de tout acte de contrainte non expressément autorisé

71. Si la Charte pose l'interdiction de recourir à la force et réserve au seul Conseil de sécurité la compétence d'autoriser un acte de contrainte licite, cette interdiction fondamentale ne porte cependant pas atteinte au droit naturel de légitime défense, réaffirmé à l'article 51 de la Charte des Nations Unies[146]. La légitime défense constitue donc l'unique exception admise à l'interdiction structurelle de recourir à la force dans les relations internationales. L'invocation de la légitime défense est cependant soumise à de strictes conditions de fond et de forme, faisant l'objet d'une règle coutumière bien établie en droit international[147]. L'agression à laquelle l'État prétend répondre doit être actuelle et sa riposte doit être nécessaire et proportionnée à l'attaque qu'il subit. L'État doit en outre informer aussitôt que possible le Conseil de sécurité, afin que ce dernier réinvestisse le rôle qui est le sien, celui de responsable principal du maintien de la paix détenant la compétence exclusive d'autoriser un recours à la contrainte.

72. Cet état du droit semble être remis en question par une partie de la doctrine[148] à la suite des interventions militaires au Kosovo en 1999 puis en Iraq en 2003. La doctrine semble

---

145 CNU, art. 2 § 7 : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un état ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; *toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.* » (c'est nous qui soulignons). V. également *La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ?*, Civitas Europa, n° 17, Bruylant, Bruxelles, Décembre 2006.

146 CNU, article 51 : « Aucune disposition de la présente Charte en porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective [...]. »

147 CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Recueil 1986, p. 94, § 176 ; CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Recueil 1996, p. 245, § 41.

148 S. SUR, *L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints*, AFDI 1999, pp. 280-291, spé. pp. 286-287 ; Y. NOUVEL, *La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses États membres contre la République fédérale de Yougoslavie*, AFDI 1999, pp. 292-307 ; P. WECKEL, *L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée*, RGDIP 2000, p. 19 ; B. SIERPINSKI, *La légitime défense en droit international : quelques observations sur un concept juridique*

partagée entre la reconnaissance de l'émergence d'une nouvelle règle coutumière autorisant une légitime défense préventive et la condamnation d'une violation de règles coutumières et conventionnelles bien établies. Le recours à la force, à quelques années d'intervalle, en dehors du cadre strict de la Charte, en dehors donc de la légalité internationale mais, semblerait-il sous couvert d'une certaine légitimité, remettrait en cause l'ordre établi de 1945. En effet, derrière l'invocation de la légitime défense préventive, se trouvait également la volonté de porter assistance à une population victime d'une situation humanitaire catastrophique. Ainsi, derrière cette volonté de reconnaître la légalité d'une légitime défense préventive se dessine en réalité une remise en question de la légitimité du recours à la force. Au-delà de ce questionnement somme toute légitime de la part du juriste, il semble périlleux de remettre en cause l'existence d'une règle difficilement acquise au motif qu'une coalition d'États emmenée par l'un des membres permanents du Conseil de sécurité habitué à se placer hors du cadre onusien aurait fait prévaloir la légitimité de valeurs éthiques sur la légalité stricte de la Charte[149]. La question n'est pas ici de nier la pertinence d'une intervention d'humanité, mais bien de refuser toute possibilité de recours à la force en dehors des deux cas autorisés strictement par la Charte, afin d'éviter tout abus, toute dérive arbitraire remettant alors en cause la règle fondatrice de l'ordre international contemporain difficilement acquise au cours des siècles.

73. Au-delà de ce questionnement doctrinal, force est de constater que la pratique des sujets internationaux ne permet pas aujourd'hui l'émergence d'une telle règle coutumière élargissant les cas d'autorisation de recourir à la force[150] et que la Cour internationale de Justice, seule autorité en matière de reconnaissance de règles coutumières, semble, au contraire, refuser l'élargissement des cas de recours licites à la force[151]. En l'état actuel du droit positif, l'autorisation de recourir à la force reste donc entendue strictement et ne recoupe que le cas de la légitime défense au sens strict et celui d'une autorisation du Conseil en vertu du Chapitre VII[152].

---

ambigu, Revue québécoise de droit international, 2006, p. 80. Voir également le débat sur le site de la revue Actualité et droit international, http://www.ridi.org/adi/debat/usalegdef.htm.

149 P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international*, op. cit., p. 342.

150 Y. NOUVEL, *op. cit.*, spé. p. 301.

151 CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou*, Recueil 1949, p. 35 ; *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Recueil 1986, p. 103, § 194 ; *Affaire des plateformes pétrolières*, Recueil 1992, p. 186, § 51.

152 M. DUBUY, *La "guerre préventive" et l'évolution du droit international public*, thèse, 2008, Nancy, p. 807.

B. L'édiction de mesures obligatoires sans le consentement des États

74. La spécificité du corpus juridique du droit dérivé onusien tient à son caractère contraignant, en dehors de tout consentement explicite des États qui se doivent alors d'appliquer les mesures décidées par le Conseil. L'édiction par le Conseil, en vertu du Chapitre VII, de mesures obligatoires à l'égard des États membres soulève alors la question du consentement des États dans un ordre juridique essentiellement intersubjectif.

On qualifie les mesures adoptées par le Conseil en vertu du Chapitre VII de mesures contraignantes, en ce sens qu'elles disposent d'un caractère immédiatement obligatoire, sans recueillir au préalable le consentement des États chargés de les respecter et de les faire appliquer. L'ordre juridique international étant traditionnellement qualifié d'intersubjectif, en ce que ses normes sont constituées par la rencontre des volontés étatiques, les résolutions contraignantes du Conseil adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte font donc figure d'exception. Si l'idée est communément admise selon laquelle, lors de la ratification de la Charte, les États ont accepté le fait de se soumettre aux décisions contraignantes du Conseil dans le cadre du système de sécurité collective (1), encore faut-il comprendre le mécanisme juridique qui constitue cette exception au sein de l'ordre juridique international (2).

1. Un consentement apprécié au moment de la ratification de la Charte ?

75. La première justification pouvant être donnée à l'existence de règles obligatoires ne faisant pas intervenir une rencontre de volontés étatiques se trouve dans la ratification même de la Charte des Nations Unies. On peut en effet considérer de manière classique que lors de la ratification de la Charte par un État, ce dernier accepte *a priori* d'être contraint ultérieurement par des mesures qui pourront être décidées par le Conseil en vertu du Chapitre VII de la Charte. L'État aurait donc préalablement accepté le fait qu'un organe d'une organisation internationale puisse le contraindre à agir d'une manière déterminée, selon les conditions qu'il s'est lui-même imposées en ratifiant la Charte. Cette analyse rejoint parfaitement la doctrine volontariste selon laquelle il n'existe d'autre fondement à l'autorité d'une règle de droit dans l'ordre juridique

international que la volonté étatique[153]. Ainsi, selon cette analyse, le mécanisme institué par le Chapitre VII ne passe pas réellement outre la volonté des États, puisque par la ratification de la Charte, les États ont préalablement consenti à ce que le Conseil puisse, dans certaines circonstances prédéterminées, les contraindre à agir d'une manière particulière.

76. Cependant, l'évolution des décisions adoptées par le Conseil depuis le début de la décennie 1990 semble remettre en cause cette analyse, certes compréhensible lorsque l'on garde à l'esprit les intentions des États lors de la rédaction de la Charte, mais peut-être obsolète lorsque l'on constate l'usage qu'a pu faire le Conseil de ses pouvoirs issus du Chapitre VII. En effet, à l'origine, l'inclusion des dispositions du Chapitre VII dans la Charte visait essentiellement à conduire de manière collective des mesures de pression économiques et diplomatiques à l'encontre d'un État responsable d'une menace à la paix, voire, de manière exceptionnelle, à organiser collectivement une riposte militaire. Selon cette conception originelle des pouvoirs conférés au Conseil de sécurité, les actes qu'il était censé édicter n'auraient été que des actes assimilables à une autorisation préalable visant à mettre en œuvre des sanctions classiques du droit international. Or la décennie 1990 a ouvert la voie à une utilisation du Chapitre VII donnant lieu à la création d'organes les plus divers, exerçant des compétences de nature étatique en lieu et place d'un État défaillant, et à l'édiction de réelles obligations juridiques, imposant aux États d'adopter des normes de droit interne et ainsi de modifier leur ordre juridique dans un sens particulier.

Peut-on alors encore considérer que les États avaient effectivement préalablement consenti à ce que le Conseil agisse de la sorte ? Le consentement donné lors de la ratification de la Charte visait-il également cette considérable évolution que connaît aujourd'hui l'utilisation que le Conseil fait de ses pouvoirs issus du Chapitre VII ?

2. Le transfert de l'exercice d'une compétence souveraine au profit du Conseil

77. Si la doctrine volontariste ne semble pas réussir à expliquer de manière satisfaisante le mécanisme juridique justifiant que le Conseil puisse imposer à l'ensemble de la

153 P.-M. DUPUY, *Droit international public*, op. cit., § 11, p. 8.

communauté internationale ses décisions les plus variées, il faut alors se pencher sur une autre signification de la ratification de la Charte par les États.

78. Peut-on considérer, au risque de lui donner trop de sens, que la ratification de la Charte équivaudrait pour les États à un renoncement de l'exercice individuel de leur compétence souveraine en matière de recours à la contrainte dans l'ordre international, au profit d'un exercice collectif de cette compétence au sein du Conseil de sécurité[154] ? Ce qui est ici visé n'est pas le transfert d'une compétence en elle-même, mais bien le transfert de son exercice, c'est-à-dire la décision de la mettre en œuvre. L'État, en ratifiant la Charte, renoncerait donc à exercer de manière indépendante son pouvoir de contrainte au sein de l'ordre juridique international en matière de maintien de la paix, acceptant ainsi que cette compétence soit exercée en commun par un organe agissant au nom de la communauté internationale, le Conseil de sécurité.

L'intérêt de soutenir une telle analyse est évident, elle permet une compréhension globale de l'utilisation que fait le Conseil de sécurité de ses pouvoirs issus du Chapitre VII. Entendre la ratification de la Charte comme un renoncement, par les États, à l'exercice libre de leur compétence souveraine de contrainte dans l'ordre international en matière de maintien de la paix, semble être le moyen le plus pertinent permettant d'expliquer pourquoi le Conseil a pu développer une conception extensive des pouvoirs que lui confère le Chapitre VII de la Charte.

79. Cette conclusion peut toutefois laisser songeur le juriste qui se remémore la période classique du droit international, incarnée dans le Traité de Westphalie et au cours de laquelle la compétence de guerre était considérée comme consubstantielle à la souveraineté de l'État. En ratifiant la Charte et en renonçant ainsi à l'exercice individuel et libre de leur compétence de contrainte dans l'ordre juridique international, les États se délesteraient de l'essence de ce qui avait fait d'eux les sujets de l'ordre international. Cependant, il semble que cette analyse de l'abandon de l'exercice libre de cette compétence témoigne au contraire de l'autonomisation de la souveraineté par rapport à la compétence de guerre. En effet, ce n'est que parce que l'État est souverain qu'il peut alors décider de transférer l'exercice de l'une de ses compétences à un organe agissant pour le compte de la communauté internationale. Seule une entité disposant de la

---

154 CH. TOMUSCHAT, *Obligations Arising for States WIthout or Against Their Will*, RCADI, 1993 IV, t. 241, pp. 195-374, notamment p. 326 et s.

compétence de sa compétence peut effectivement disposer comme bon lui semble des attributs découlant de sa souveraineté[155].

Ainsi, loin de mener à une conclusion qui constaterait la déperdition de leur souveraineté par les États, l'analyse selon laquelle les États transfèrent au Conseil l'exercice souverain de leur compétence de contrainte est une preuve incontestable de la pertinence de la souveraineté étatique dans la construction du système de sécurité collective.

80. Le Chapitre VII de la Charte permet au Conseil qui constate l'existence d'une menace à la paix d'adopter des mesures contraignantes à l'égard des États sans que ceux-ci aient précisément et préalablement exprimé leur consentement à être liés par ces mesures particulières. Cependant, cette capacité du Conseil à imposer aux États des mesures auxquelles ils n'ont pas expressément consenties n'est possible qu'en raison de la capacité des États, en vertu de leur souveraineté, à transférer l'exercice de leur compétence de recourir à la force dans l'ordre international à un organe d'une organisation internationale.

81. La Charte des Nations Unies, outre qu'elle énonce les principes fondateurs d'un nouvel ordre international, contient un système global de lutte contre les menaces à la paix qui permet au Conseil de sécurité de jouer un rôle central pour la préservation de ce nouvel ordre mondial. La conjugaison de la centralisation de l'autorisation de recourir à la force dans l'ordre international et de la possibilité pour le Conseil d'énoncer des mesures contraignantes à l'égard des sujets de droit confère au Conseil l'autorité et les moyens nécessaires pour protéger efficacement les valeurs suprêmes consacrées par la Charte.

82. On a donc démontré que les actes de droit dérivé onusien trouvaient leur fondement dans les dispositions particulières d'un traité particulier. L'originalité des fondements du droit dérivé onusien, eu égard à l'ensemble des actes de droit international dérivé, permet de situer d'emblée le corpus constitué par les actes de droit

---

155 La souveraineté est aussi « une capacité pour les États de limiter précisément leur liberté et donc l'exercice de leurs droits souverains », v. J.-D. MOUTON, *L'État selon le droit international : diversité et unité*, *in L'État souverain à l'aube du XXI^e siècle*, SFDI, colloque de Nancy, 1994, p. 91 ; CPJI, *Affaire du vapeur Wimbledon*, arrêt du 17 août 1923, série A, n° 1, p. 16.

dérivé onusien dans une catégorie singulière, celle des actes destinés à régler des situations de crise, c'est-à-dire des atteintes à la paix et à la sécurité internationales. Issus d'un ensemble de dispositions de droit originaire onusien voué à remédier aux situations exceptionnelles par des moyens exceptionnels, le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les actes de droit dérivé onusien sont donc tous fondés sur un même acte, une résolution du Conseil de sécurité adoptée sur le fondement du Chapitre VII de la Charte. De telles résolutions du Conseil constituent donc le point de départ des mesures contraignantes qui vont être mises en place afin de remédier à la situation de crise visée par le Conseil dans sa résolution. La résolution du Conseil de sécurité édictée sur la base du Chapitre VII est elle-même un acte de droit dérivé onusien puisqu'elle permet de concrétiser l'obligation générale de paix énoncée par le droit originaire, c'est-à-dire par la Charte, par l'édiction de normes obligatoires à l'intention des sujets de droit international. Mais cette résolution fondée sur le Chapitre VII va surtout être elle-même le fondement d'autres actes de droit dérivé onusien qui viendront eux aussi préciser l'étendue des mesures décidées par le Conseil. Ainsi, si l'étude des fondements du droit onusien dérivé a permis de se rendre compte des spécificités attachées aux fondements de ce corpus normatif, l'étude des résolutions du Conseil de sécurité, en tant qu'elles sont les premiers actes de la chaîne normative du droit onusien dérivé, permettra d'analyser la manière dont cette chaîne normative se met en place.

Section 2. Les résolutions du Conseil de sécurité fondées sur le Chapitre VII

83. La résolution du Conseil de sécurité adoptée sur le fondement du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies est le premier maillon de la chaîne normative constituée par les actes de droit dérivé onusien. Une telle résolution s'analyse comme une *décision* d'un organe d'une organisation internationale, en ce sens qu'elle est un acte unilatéral obligatoire, imputable à l'organisation et créant des obligations à la charge de ses destinataires[156]. Cette force contraignante, typique des résolutions que le Conseil adopte sur le fondement du Chapitre VII et consacrée par la formulation de l'article 25 de la Charte, va rejaillir sur la force juridique des actes appartenant aux échelons inférieurs de la chaîne normative de droit dérivé onusien. En effet, puisque le Conseil décide de manière unilatérale et contraignante de mettre en place certaines mesures et que les États conviennent par principe d'appliquer ses décisions[157], il est dans la logique de l'effet utile que cette caractéristique propre à ses résolutions s'attache également aux actes dont la raison d'être est de venir concrétiser les mesures décidées par le Conseil. La résolution adoptée sur le fondement du Chapitre VII constitue le point de départ de cette chaîne normative car elle constitue le préalable nécessaire à la mise en œuvre des mécanismes prévus par cet ensemble de dispositions du droit originaire. La résolution du Conseil de sécurité déclenche la mise en œuvre du Chapitre VII, c'est-à-dire qu'elle est l'acte juridique clef qui permet au Conseil de se prévaloir des pouvoirs que lui confèrent ces dispositions particulières du droit originaire. Un double rôle est donc dévolu à cette résolution du Conseil fondée sur le Chapitre VII : permettre la mise en branle des mécanismes du Chapitre VII et édicter des mesures venant préciser, pour une situation donnée, la portée de l'obligation générale de paix énoncée par le droit originaire. Ainsi, chaque résolution que le Conseil adopte sur le fondement du Chapitre VII exerce ces deux fonctions : une fonction de justification du déclenchement des mécanismes du Chapitre VII (§ 1) et un énoncé des obligations décidées par le Conseil afin de remédier à la situation de crise visée (§ 2).

---

156 J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 297-298.

157 CNU, art. 25 : « Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte. »

§ 1. La qualification de la situation

84. La qualification de la situation d'agression, de menace ou d'atteinte à la paix et à la sécurité internationales constitue l'acte juridique qui permet l'utilisation des mécanismes prévus par le Chapitre VII. En cela, le processus de qualification juridique d'une situation de fait par le Conseil constitue l'acte juridique préalable nécessaire à toute action contraignante décidée par lui. Cependant, le système de sécurité collective tel qu'il est institué par la Charte dans son Chapitre VII ne prévoit pas de définition de la menace, de l'atteinte à la paix ou de l'acte d'agression[158]. Cette absence criante (A) a poussé certains auteurs, à juste titre, à définir une situation de menace à la paix comme étant « une situation dont l'organe compétent pour déclencher une action de sanctions déclare qu'elle menace effectivement la paix »[159], invitant ainsi le juriste à réfléchir sur la nature du processus de qualification d'une situation de fait au cœur du mécanisme de sécurité collective (B). Cette absence de définition doit également inciter à rechercher les éléments constitutifs d'une menace ou d'une atteinte à la paix.

A. L'absence de définition d'une menace à la paix et à la sécurité internationales

85. L'absence de définition des trois situations de fait permettant le déclenchement des mécanismes du Chapitre VII se justifie par la volonté des États fondateurs de ne pas enfermer le Conseil dans des catégories prédéfinies, afin de ne pas limiter ses possibilités de protéger la paix internationale (1). Si certains auteurs cherchent à définir le plus exactement ce que recoupe chacune de ces trois situations[160], il semble cependant plus intéressant ici de comprendre la vision de la paix et de la sécurité internationales que la pratique du Conseil fait émerger (2).

---

158 Le seul acte de droit onusien pouvant nous éclairer sur le sens de ce terme est la résolution 3314 de l'Assemblée générale qui pose des éléments de définition du crime d'agression. Cette résolution a un caractère non contraignant et ne lie en aucun cas les pouvoirs du Conseil de sécurité lorsqu'il doit qualifier une situation.

159 J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, pp. 99-100.

160 Voir, notamment, P. D'ARGENT, J. D'ASPREMONT LYNDEN, F. DOPAGNE et R. VON STEENBERGHE, *Article 39*, *in La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, *op. cit.*, pp. 1131-1170, spé. *in fine*.

1. Une définition tautologique et politique

86. Il est nécessaire de rappeler que le choix des États fondateurs dans l'élaboration du système de sécurité collective était justifié par leur volonté, quant au fond, de ne pas élaborer une définition figée de la menace à la paix ainsi que, dans la procédure, d'assurer une entente certaine entre les cinq membres permanents afin de garantir une exécution des mesures que le Conseil pourrait décider.

87. Il est donc tout à fait exact de soulever que la rédaction de l'article 39 aboutit à une définition tautologique de ce que sont une agression, une atteinte et une menace à la paix et à la sécurité internationales. En effet, une menace à la paix est une situation que le Conseil qualifie, en vertu de l'article 39, de menace à la paix. Si d'autres organes de l'ONU peuvent également qualifier une situation de menace à la paix, seule la qualification émise par le Conseil permettra d'adopter des mesures contraignantes afin de remédier à la situation de crise. On comprend d'autant plus aisément la volonté des États fondateurs de ne pas élaborer de définition figée de la menace à la paix lorsqu'on lit l'article 41 dont le contenu est clairement marqué par l'époque à laquelle la Charte fut rédigée.

88. De même, il est vrai que l'entente nécessaire entre les cinq membres permanents met en lumière le caractère politique de la qualification de la situation[161]. La nécessité de cette entente traduit l'idée que seul un accord entre les cinq membres permanents peut garantir le fait que le reste de la communauté des États se conformera effectivement aux mesures décidées par le Conseil. Une situation de menace à la paix sera donc une situation à laquelle le Conseil de sécurité pense pouvoir remédier en adoptant des mesures contraignantes.

89. Les rédacteurs de la Charte se sont donc satisfaits d'énoncer l'obligation vague et imprécise de ne pas porter atteinte à la paix et à la sécurité internationales, sans déterminer, au sein de ce texte, les éléments constitutifs de la paix, ou même *a contrario* les éléments constitutifs d'une rupture de la paix. Cet état du droit au semblant lacunaire

[161] Expression également utilisée par la Chambre d'appel du TPIY dans l'affaire Dusko Tadic, IT-94-1, Chambre d'appel, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 2995, § 29.

peut évoquer dans une certaine mesure le traitement juridique du concept d'ordre public en droit interne français, notion au contenu fuyant mais pourtant essentielle à la sauvegarde d'une certaine harmonie au sein de la cité. L'absence d'une définition stricte de ce que doit être la paix et la sécurité internationales se justifie donc par la nécessité d'une perpétuelle adaptation du droit aux évolutions de la société internationale[162].

2. Une définition révélée par les violations

90. Puisque la Charte ne précise pas ce que constitue la paix et la sécurité internationales, la définition de cette notion va émerger *a contrario* des situations que le Conseil considère comme portant atteinte à la paix[163]. Au fur et à mesure des qualifications effectuées par le Conseil, va se concrétiser l'étendue de l'obligation de maintenir la paix. Dès lors, on considère que le Conseil est clairement investi d'une « fonction normative dérivée », puisqu'il est chargé de concrétiser l'obligation énoncée en termes vagues dans la Charte posant l'interdiction du recours à la force[164]. En effet, ces actes normatifs, en ce qu'ils énoncent de nouvelles obligations pour les sujets de l'ordre international afin de remédier à la menace, posent les jalons d'une définition de ce que constitue, selon le Conseil de sécurité, une agression, une menace ou une atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Ces résolutions contraignantes du Conseil sont donc bien des actes de droit dérivé constituant le premier maillon de la chaîne normative et vont donc, dans leur ensemble, permettre d'élaborer les contours de ce que constitue une situation de menace à la paix et à la sécurité.

91. La nécessité d'une entente entre les cinq membres permanents pour mettre en œuvre les mécanismes du Chapitre VII a abouti, durant les premières décennies de l'Organisation mondiale, à une paralysie du système de sécurité collective, la guerre froide conduisant à une utilisation abusive du droit de veto. Depuis le début de la décennie 1990 cependant, la fin de la guerre froide a permis une relance du système de sécurité

---

162 Sur le caractère circonstanciel de la notion d'ordre public impliquant que « la détermination de son contenu exact est [...] tributaire de données factuelles », voir É. PICARD, *Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique*, in M.-J. REDOR (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Droit et Justice, n° 29, Bruylant, 2001, pp. 17-61, spé. p. 23.

163 Jean COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, pp. 12-13.

164 *Ibid.*, p. 16.

collective, voire une surchauffe du système, au point de parler parfois de « label Chapitre VII » tant ce dernier a été invoqué pour mettre en œuvre des mesures coercitives à l'égard d'États portant atteinte à la paix.

Utilisé seulement 15 fois entre 1945 et 1987, le Chapitre VII a été invoqué plus de 500 fois depuis près de 20 ans. Cette évolution exponentielle de l'utilisation du Chapitre VII et donc de la qualification de situations de menace à la paix pousse à s'interroger sur la signification d'une menace à la paix. Cette notion constitue-t-elle une notion « fourre-tout » ou bien un véritable ordonnancement ? L'analyse des résolutions adoptées sur le fondement du Chapitre VII permet d'établir une liste des situations qualifiées de menace à la paix. Ainsi, la notion de menace à la paix regroupe des situations telles que des conflits internes engendrant des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, des coups d'État antidémocratiques, des atteintes au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la prolifération des armes et le terrorisme[165]. Mais si une telle liste nous informe sur les contours de la notion de menace à la paix, elle ne permet pas de saisir la logique sous-tendue par l'utilisation que le Conseil fait de cette notion. Une liste, fut-elle exhaustive, des situations constituant une menace à la paix manque à l'objectif de systématisation de la notion.

92. S'il existe bien un « label » Chapitre VII, on peut, à la lumière de la pratique du Conseil, constater l'émergence de différentes catégories de menace à la paix auxquelles le Conseil répond de manière différenciée[166]. C'est en effet en analysant la manière dont le Conseil va répondre à une menace que l'on va pouvoir élaborer une systématisation de la notion de menace à la paix.

B. La qualification, élément déclencheur du Chapitre VII

93. L'absence de définition d'une menace à la paix, loin de constituer un vide juridique dans l'ordre juridique international, permet au contraire au Conseil d'agir comme un organe du maintien de l'ordre international plutôt que de la paix internationale *stricto sensu*[167]. Si toute situation qualifiée de menace à la paix n'entraîne pas

165 Voir P. D'ARGENT, J. D'ASPREMONT LYNDEN, F. DOPAGNE et R. VON STEENBERGHE, *Article 39*, *op. cit.*, pp. 1131-1170, spé. *in fine*.

166 Voir *supra*, même chapitre, § 2.A.2. L'identification de plusieurs catégories d'illicite.

167 P.-M. DUPUY, *Sécurité collective et organisation de la paix*, RGDIP, 1993/3, pp. 617-6127, spé. p. 624.

automatiquement une invocation du Chapitre VII, en revanche, aucune invocation du Chapitre VII ne peut intervenir sans que le Conseil ait préalablement qualifié la situation de menace à la paix. Cette importance de la qualification d'une situation dans la mise en œuvre de mécanismes contraignants (1) amènera alors à s'interroger sur la nature d'un tel pouvoir (2).

1. La qualification comme préalable nécessaire à un recours légal à la contrainte

94. La qualification des faits est une opération consistant à vérifier la concordance des faits matériels à un concept juridique prédéterminé.

Le Conseil doit donc d'abord établir la matérialité des faits avant de décider si ceux-ci sont constitutifs d'une menace à la paix. Ce n'est que si le Conseil estime qu'une situation de fait correspond effectivement à une agression, atteinte ou menace à la paix, qu'il pourra alors décider d'utiliser ou non les moyens de coercition que lui offrent les articles 41 et 42 de la Charte. Afin de connaître précisément l'étendue des faits de la situation de crise envisagée, le Conseil peut mandater le Secrétaire général de créer une commission d'enquête[168] ou plus simplement, de lui faire un rapport sur la situation[169]. C'est au vu des faits rapportés dans l'enquête ou dans le rapport du Secrétaire général que le Conseil va alors apprécier la situation, c'est au vu des faits rapportés que le Conseil va estimer s'il est utile de mettre en œuvre les mécanismes du Chapitre VII. En effet, ainsi qu'on l'a déjà souligné, toute qualification de la situation de menace à la paix n'aboutit pas forcément à une invocation du Chapitre VII mais seule une situation qualifiée de menace permet la mise en œuvre du Chapitre VII.

95. La qualification d'une situation constitue la condition *sine qua non* pour que le Conseil puisse prendre des décisions à caractère obligatoire, imposant des mesures contraignantes afin de rétablir la paix et la sécurité internationales. La qualification est donc bien l'acte juridique qui déclenche la mise en œuvre du Chapitre VII, permettant

168 Concernant l'établissement du TPIY, voir S/RES/780 (1992) § 2 puis S/RES/808 (1993) 5e considérant du préambule ; concernant la situation au Darfour, voir S/RES/1564 (2004) § 12 puis S/RES/1593 (2005) 1er considérant du préambule ; concernant l'établissement du Comité sur l'assassinat de Rafic Hariri, voir S/RES/1595 (2005) § 1 puis S/RES/1636 (2005), 4e considérant du préambule.

169 Concernant l'établissement de l'ONUSOM II, voir S/RES/794 (1992) §§ 18-19 puis S/RES/814 (1993) 24e considérant du préambule ; concernant l'établissement du Comité pour la Sierra Leone, voir S/RES/1132 (1997) 4e considérant du préambule ; concernant l'établissement de l'ONUCI, voir S/RES/1514 (2003) § 2 puis S/RES/1528 (2004), 15e considérant du préambule.

ainsi aux sujets de l'ordre international, sur habilitation du Conseil, de recourir à des actes légaux de contrainte dans l'ordre juridique international, alors même que le recours à la contrainte constitue une interdiction fondant l'ordre juridique international contemporain. La qualification par le Conseil a donc pour rôle l'exclusion du caractère illicite d'un acte de contrainte. En effet, c'est parce que le Conseil constate qu'une situation est constitutive d'une menace à la paix que le recours à la contrainte par les membres de la communauté internationale, dans le but de rétablir la paix et la sécurité, prend alors un caractère licite.

Si ce pouvoir de qualification constitue le sésame du Chapitre VII, il est alors nécessaire de s'interroger sur sa nature.

2. La nature du pouvoir de qualification

96. Si le Conseil dispose, dans le domaine du maintien de la paix, d'une compétence principale, il ne dispose pas d'une compétence exclusive. Il existe, au sein de l'Organisation mondiale, d'autres organes disposant d'une responsabilité accessoire dans ce domaine. Il est vrai cependant que le Conseil exerce en la matière un rôle fondamental dans la détermination des réponses à donner à une situation de crise qualifiée de menace à la paix, il n'exerce pas pour autant un rôle sans limites. Les limites aux pouvoirs exceptionnels du Conseil découlent de la répartition des compétences effectuée par la Charte, puisqu'elle permet notamment à l'Assemblée générale d'exercer un contrôle politique sur les activités du Conseil[170], ou encore parce qu'elle n'exclut pas la possibilité d'un contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil par la Cour internationale de Justice[171]. Ainsi, la Charte ne prévoit pas que le Conseil, dans le cadre du Chapitre VII, puisse exercer ses pouvoirs en-dehors du cadre constitutionnel qu'elle institue, la Charte ne conçoit pas le Conseil de sécurité comme « *legibus solutus* »[172]. Du fait de sa compétence principale en matière de maintien de la paix, le Conseil dispose donc d'un pouvoir certes discrétionnaire, mais non illimité.

---

170 CNU, article 24 § 3 : « Le Conseil de sécurité soumet pour examen des rapports annuels et, le cas échéant, des rapports spéciaux à l'Assemblée générale. »

171 V. BORE EVENO, *Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme mondial ?*, RGDIP 2006, pp. 827-859.

172 Expression utilisée par la Chambre d'appel du TPIY dans l'affaire Dusko Tadi précitée, § 28.

97. Il faut donc, pour comprendre la nature du pouvoir de qualification reconnu au Conseil, l'analyser en rapport avec sa mission qui n'est non pas de rétablir le droit, mais bien de rétablir la paix, selon les termes employés par Kelsen[173], la sauvegarde du droit ne contribuant pas toujours au maintien de la paix[174].

On a déjà rappelé que la définition même de la menace à la paix était une définition politique, du fait de la nécessité de laisser à l'organe chargé du maintien de l'ordre international une amplitude suffisante afin de prendre en compte l'évolution des menaces auxquelles pouvait être soumise la société internationale. Dès lors, on peut affirmer que le pouvoir de qualification est un pouvoir politique, le Conseil, en opérant la qualification de la situation, effectuant une appréciation politique de la situation et non une appréciation juridique. Cette conclusion s'impose d'autant plus que la constatation d'une menace à la paix par le Conseil n'emporte pas de conséquence sur une éventuelle reconnaissance de responsabilité internationale d'un État partie prenante à la situation de crise. Si le constat de l'existence d'une agression ou d'une rupture de la paix implique nécessairement l'existence d'une violation de l'interdiction de recourir à la force par un État, ce constat peut être rendu impossible lorsque le Conseil constate l'existence d'une seule menace à la paix. Or c'est précisément ce terme de menace à la paix que le Conseil utilise le plus fréquemment pour justifier d'une invocation du Chapitre VII.

98. Le Conseil de sécurité se voit donc confier par la Charte une mission à caractère politique, rétablir et maintenir la paix, ainsi, son pouvoir de qualification est revêtu, lui aussi, d'une nature politique. C'est donc une décision politique qui est à la source du corpus du droit dérivé onusien, ainsi qu'il en est de toute organisation politique visant à régir une société donnée.

99. L'étude qui vient d'être menée quant aux résolutions du Conseil de sécurité adoptées sur le fondement du Chapitre VII renseigne sur la fonction de ces résolutions en tant qu'actes déclencheurs des mécanismes du système de sécurité collective. En ce

---

173 La mission confiée au Conseil est « to maintain or restore the law, but to maintain or restore peace, which is not neccesarily identical with the law », H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, éd. London Institute of World Affairs, 1950, p. 294, cité *in* J.-P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, p. 1138.

174 P. D'ARGENT, J. D'ASPREMONT LYNDEN, F. DOPAGNE et R. VON STEENBERGHE, *Article 39*, *op. cit.*, p. 1131.

sens, elles permettent de cerner les contours de la notion de menace à la paix ainsi que les contours du pouvoir du Conseil de sécurité en matière de qualification d'une situation de fait. Ces deux enseignements révèlent dans quelles situations il est nécessaire de recourir à l'édiction de normes de droit dérivé onusien afin de remédier à une situation de crise. On constate alors de manière nette que le choix, par le Conseil, de recourir à l'utilisation des mécanismes du Chapitre VII, est essentiellement motivé par la nécessité d'imposer les normes obligatoires qui sont nécessaires au règlement d'une situation de crise, dont l'État, sur le territoire duquel elle est localisée, n'a plus les moyens d'y remédier. Le choix de recourir au Chapitre VII est justifié par la carence, voire l'absence de l'État, situation qui est souvent à la source de la situation de crise et qui nécessite alors de manière évidente l'intervention d'un tiers, désigné dès l'origine par la communauté internationale dans son acte constitutif, imposant un mode obligatoire de règlement du conflit. Le Conseil de sécurité, par le même acte qui lui a permis de mettre en branle les mécanismes du système de sécurité collective, va également décider quelles mesures sont nécessaires au règlement de la crise.

§ 2. La détermination des mesures

100. La qualification d'une situation constitutive d'une menace ou d'une atteinte à la paix, outre le fait qu'elle permet le déclenchement du système de sécurité collective, est le moyen pour identifier clairement les contours de la situation qui menace la paix. Cette identification permet au Conseil de déterminer une certaine manière de mettre fin à la situation de crise. En effet, définir les caractères d'une situation de menace à la paix permet au Conseil de définir deux catégories d'objectifs. Il s'agit tout d'abord d'identifier la cause de la menace (pillage des ressources naturelles, hostilités entre groupes armés, violations massives des droits de l'homme ou même défaillance des autorités étatiques) dont la cessation est le but recherché par le Conseil. Pour atteindre ce but, le Conseil va alors déterminer les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. L'objet n'est pas ici d'interroger la pertinence de la tripartition élaborée par une partie de la doctrine[175] d'après la première phrase de l'article 41 selon laquelle les *mesures*

[175] Jean COMBACAU, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose ?*, *in* R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Nouveaux aspects de droit international*, Rencontres internationales de la Faculté de sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Paris, Pedone, 1995, p. 147-148.

coercitives et non coercitives décidées par le Conseil en vertu des articles 41 et 42 ont pour objet de donner effet à ses *décisions* prises en vertu de l'article 39. L'objet des développements qui vont suivre est d'initier une classification des mesures décidées par le Conseil. En effet, derrière l'analyse du but poursuivi par le Conseil (A) et de l'objet des mesures décidées par lui (B) se profile alors l'idée qu'une certaine catégorie de menace entraîne une certaine catégorie de réaction de la part du Conseil.

A. Le but de la mesure

101. Le but des mesures décidées par le Conseil est toujours identique, faire cesser une atteinte à la paix. Le but poursuivi est donc le rétablissement de la situation *quo ante*. Cependant si l'objectif abstrait reste toujours le même, rétablir une situation de paix et de sécurité, la factualité de la situation exige une perpétuelle adéquation des moyens de fait et de droit aux fins poursuivies. Ainsi la définition de l'objectif poursuivi dans les faits (1) permettra de confirmer et préciser la classification des différentes catégories de menaces à la paix (2), dont les jalons ont été posés précédemment.

1. La cessation de l'illicite

102. Le but poursuivi par la mesure décidée par le Conseil est de faire cesser la situation décrite dans le préambule de la résolution et qui justifie la qualification de la situation en tant que menace à la paix et à la sécurité. Le but d'une mesure décidée par le Conseil n'est pas « to maintain or restore the law, but to maintain or restore peace, wich is not neccesarily identical with the law »[176] ; le but des pouvoirs coercitifs conférés au Conseil n'est donc pas le rétablissement d'une situation conforme au droit, mais le rétablissement d'une situation pacifiée. Si les dispositions de la Charte paraissent dessiner une classification des mesures selon leur degré de contrainte (a), il semble plutôt que l'enjeu soit de systématiser ces mesures selon leurs destinataires (b).

176 H. KELSEN, *The Law of the United Nations, ibid*.

a) Les dichotomies initialement posées par les articles 39, 40 et 41 de la Charte

103. Parmi l'éventail de moyens offerts par les dispositions du Chapitre VII, le Conseil dispose de différentes options. Il peut édicter des mesures provisoires, énoncer des recommandations ou imposer des mesures contraignantes impliquant ou non l'usage de la force. La première option qui se présente au Conseil est celle posée par l'article 40 qui lui offre la possibilité d'adopter des mesures provisoires dans l'attente d'une éventuelle évolution de la situation qui a ou non déjà été qualifiée de MPSI[177]. Les mesures provisoires sont des dispositions « à caractère obligatoire, ordonnée[s] par une autorité avant qu'elle ne rende sa décision sur le fond et qui, sans préjuger de cette dernière, [ont] pour but d'éviter que la décision au fond soit privée de son efficacité. »[178] La particularité essentielle de ces mesures tient au fait qu'elles ne modifient pas définitivement l'état du droit pour les parties au conflit. Malgré la définition précitée, les mesures provisoires ont une valeur juridique ambiguë puisque leur caractère obligatoire n'est pas établi avec certitude et dépend essentiellement de la formulation adoptée par le Conseil dans sa résolution, qui pourra leur conférer soit le caractère d'une recommandation, soit celui d'une décision[179]. Cependant, leur non respect conduit souvent le Conseil à envisager de prendre des mesures plus efficaces impliquant le recours à la contrainte.

104. L'autre choix est offert par l'article 39, le Conseil a la possibilité de n'émettre que des recommandations. La recommandation, par définition, est un « acte unilatéral non contraignant émanant d'un organe international et adressé à un ou plusieurs destinataires [...] les invitant à adopter un comportement déterminé [...] ; elle exprime un simple vœu à l'égard de ceux auxquels elle s'adresse ; elle ne les lie pas en droit. »[180] La recommandation émise par le Conseil de sécurité en vertu de l'article 39 propose donc à ses destinataires un comportement donné et est donc dépourvue de la force obligatoire. Le Conseil dispose ainsi, à travers les articles 39 et 40, de moyens

177 N. THOME relève que la relation entre les articles 39 et 40 n'est pas précisément définie, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 150. R. KOLB estime quant à lui que l'édiction de telles mesures suppose la qualification préalable de l'article 39, tout en soulignant qu'une opinion minoritaire considère que ces mesures peuvent être édictées indépendamment de la qualification de l'article 39, *Ius contra bellum, Le droit international relatif au maintien de la paix*, *op. cit.*, p. 79.

178 J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, p. 701.

179 J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, 4e édition, 1999, p. 650.

180 J. SALMON, *op. cit.*, p. 937.

juridiques plus nuancés que l'énoncé d'une nouvelle obligation liant en droit ses destinataires, annonçant d'ores et déjà le caractère variable de la contrainte qui imprègne la mise en œuvre effective des décisions adoptées dans le cadre du système de sécurité collective[181].

105. L'objectif de l'étude menée ici étant d'analyser de manière formelle l'élaboration de la chaîne normative issue de l'utilisation du Chapitre VII de la Charte, c'est-à-dire la manière dont sont adoptés des actes unilatéraux obligatoires dans le but de rétablir une situation de paix et de sécurité, il faut alors s'intéresser à la manière dont le Conseil va utiliser les pouvoirs qu'il tire des articles 41 et 42 de la Charte. Ces dispositions permettent au Conseil d'édicter des obligations secondaires à la charge des parties, venant pallier les effets de la violation d'une obligation initiale qui a été la cause de la situation d'une menace à la paix. En effet, le simple rétablissement du *statu quo ante* étant le plus souvent impossible, ces deux articles permettent au Conseil de remédier à une atteinte à la paix par l'édiction d'une nouvelle obligation qui viendra corriger, voire éteindre, les effets du comportement initial. Ces dispositions du droit originaire onusien sont l'outil juridique permettant au Conseil de sécurité d'élaborer des actes de droit dérivé onusien, qui seront alors eux-mêmes le fondement d'autres actes unilatéraux obligatoires appartenant à la chaîne normative du droit dérivé onusien.

b) Les différentes catégories d'obligations énoncées par le Conseil

106. Lorsque le Conseil invoque le Chapitre VII dans le préambule de sa résolution, le corps même de la résolution ne fait généralement plus aucune référence aux fondements textuels qui lui permettent d'adopter telle ou telle catégorie de décision[182]. La barrière, tracée par la Charte et à laquelle la doctrine continue de se référer, entre les mesures de l'article 41 n'impliquant pas l'emploi de la force et celles de l'article 42 nécessitant le

---

181 Sur la variabilité de la contrainte au cours de la mise en œuvre des mesures édictées dans le cadre de la sécurité collective voir *infra* même paragraphe, B. 1. La technique classique de juxtaposition.

182 Pour quelques exceptions confirmant la règle, voir S/RES/1295 (2000) § 6, S/RES/1556 (2004) § 6, S/RES/1564 (2004) § 14 et S/RES/1591 (2005) § 8 : ici le Conseil envisage seulement l'éventualité de prendre ultérieurement des mesures sur le fondement de l'article 41, mais aucune mention explicite n'y est faite dans ses résolutions suivantes.
Voir également S/RES/1686 (2006) ; S/RES/1718 (2006) ; S/RES/1737 (2006) ; S/RES/1447 (2007) ; S/RES/1803 (2008) ; S/RES/1874 (2009) : il semble ici que la référence explicite à l'article 41 consiste en une garantie politique donnée à la Corée et à l'Iran qu'il ne sera pas fait usage de la force armée, garantie politique d'autant plus justifiable que ces résolutions ont trait aux activités nucléaires de ces deux pays.

recours à la force armée, disparaît dans le texte de la résolution. Cette notion de force armée, utilisée originellement comme critère permettant l'activation des mécanismes du Chapitre VII, s'est trouvée dépassée du fait de l'évolution de la nature des risques auxquels est confrontée la communauté internationale et on lui préfère aujourd'hui la notion plus globale de contrainte. La distinction entre les mesures de coercition militaire ou non militaire paraît donc, dans le cadre de cette étude, relativement peu pertinente puisque l'ensemble de la pratique des organes onusiens semble aujourd'hui mêler ces deux aspects. L'intérêt des distinctions émises dans ce paragraphe est de comprendre jusqu'à quel point les actes de droit dérivé onusien constituant le premier maillon de la chaîne énoncent des obligations précises à la charge des sujets de droit international. Une certaine logique justifierait donc de dépasser ce critère de distinction lorsqu'il s'agit d'élaborer une typologie des mesures que le Conseil peut énoncer dans une résolution adoptée sur le fondement du Chapitre VII. Il incombe en effet au juriste de systématiser la pratique du Conseil, au-delà parfois du canevas ébauché par l'acte de droit originaire. Plusieurs enseignements peuvent alors être tirés de la pratique du Conseil.

107. Tout d'abord, il est à noter que le Conseil, par le truchement de ces deux articles, a la possibilité de créer de nouvelles obligations à la charge des sujets de droit mais également d'instituer des organes dans le but de suivre l'application de ces obligations[183]. La création de tels organes[184] peut cependant s'analyser en l'édiction d'un type particulier d'obligations à la charge des autres sujets de droit, en ce sens que ces derniers doivent rendre des comptes à ces organes, se plier aux normes que ceux-ci vont adopter. Lorsque le Conseil de sécurité institue des organes subsidiaires, il énonce, par la même, une obligation à la charge des autres sujets de droit de coopérer à la réalisation de la mission confiée à ces organes.

---

183 Sur la création des administrations intérimaires, voir S/RES/1244 (1999) § 10 sur la création de la MINUK et S/RES/1272 (1999) § 1 sur la création de l'ATNUTO ;
Sur la création des Comités du Conseil de sécurité voir, pour exemples, S/RES/1132 (1997) § 10 sur la création du Comité pour la Sierra Leone, S/RES/1533 (2004) § 8 sur la création du Comité pour le Congo, S/RES/1373 (2001) § 6 sur la création du Comité contre le terrorisme, S/RES/1540 (2004) § 4 sur la création du Comité de lutte contre les armes de destruction massive ;
Sur la création des Tribunaux pénaux internationaux voir S/RES/827 (1993) § 2 sur la création du TPIY et S/RES/955 (1994) § 1 sur la création du TPIR ;
Sur la création des Opérations de paix voir, pour exemples, S/RES/1528 (2004) § 1 sur la création de l'ONUCI, S/RES/1542 (2004) § 1 sur la création de la MINUSTAH, S/RES/1545 (2004) § 2 sur la création de l'ONUB.

184 Sur la création et le rôle des organes subsidiaires, voir Chapitre 2.

108. On peut ainsi mettre en avant un critère essentiel permettant d'élaborer une distinction entre deux types d'obligations émises par le Conseil de sécurité dans une résolution fondée sur le Chapitre VII. Ce critère tient au caractère immédiatement exécutoire ou non de l'obligation édictée par le Conseil.

Certaines obligations énoncent par elles-mêmes des obligations claires et précises à la charge des États et ne nécessitent alors aucun acte préalable à leur exécution matérielle, ces obligations sont qualifiées d'immédiatement exécutoires. Il s'agira d'une autorisation de recourir à la force armée[185], d'adopter des mesures législatives spécifiques pour lutter contre le terrorisme[186], d'instituer des mesures de restriction, tels que des embargos[187], de rechercher et poursuivre des individus suspectés d'avoir commis des crimes internationaux[188] ou encore de mettre en œuvre des réformes essentielles au sein de leur ordre juridique[189].

109. D'autres obligations ne sont exécutoires que de manière médiate, en ce sens que leur exécution par les États nécessite préalablement l'intervention d'un organe spécialement mandaté pour cela. Ces mesures regroupent alors deux types d'obligations.

D'une part, une obligation médiatement exécutoire peut avoir un contenu clair mais son objet doit être préalablement identifié par un organe spécialement mandaté. Ainsi, les interdictions de voyager[190], les gels des fonds et avoirs financiers[191] nécessitent préalablement l'identification des individus concernés. Dans le même ordre d'idées, lorsque le Conseil exige des autorités d'un État qu'elles mettent un terme à leurs activités nucléaires, celles-ci doivent attendre les directives élaborées par l'AIEA que le Conseil mandate à cet effet[192]. Ces obligations médiatement exécutoires sont en réalité tributaires du niveau d'information dont dispose le Conseil de sécurité au moment où il énonce les obligations à la charge des États. Au moment où le Conseil adopte sa résolution, il ne peut énoncer qu'une obligation générale à la charge des États de se

185 Voir, pour exemples, S/RES/678 (1990) § 2 sur l'intervention armée en Iraq ; S/RES/1386 (2001) § 3 sur l'autorisation de recourir à la force en Afghanistan ; S/RES/1816 (2008) § 7-b) et 1846 (2008) § 10 sur l'autorisation de recourir à la force pour lutter contre la piraterie aux larges des côtes somaliennes.

186 S/RES/1373 (2001) § 1-b).

187 Voir, pour exemples, S/RES/1132 (1997) § 6 concernant l'embargo sur les produits pétroliers et les armes en Sierra Leone ; S/RES/1493 (2003) § 20 concernant l'embargo sur les armes en République démocratique du Congo ; S/RES/1572 (2004) § 7 concernant l'embargo sur les armes en Côte d'Ivoire.

188 S/RES/1816 (2008) § 11 sur la poursuite des pirates au large des côtes somaliennes.

189 S/RES/1509 (2003) § 3-n à s) ; S/RES/1545 (2004) §§ 6-7.

190 S/RES/1132 (1997) § 5 ; S/RES/1572 (2004) § 9.

191 S/RES/1267 (1999) § 4-b).

192 Voir l'exemple des autorités iraquiennes enjointes de respecter le plan de destruction des matériaux nucléaires élaboré par le Directeur de l'AIEA, S/RES/687 (1991) § 1er.

conformer aux décisions que prendront ultérieurement les organes qu'il a mandatés en vertu du Chapitre VII pour donner précisément effet à l'obligation générale qu'il a énoncée.

110. D'autre part, une obligation médiatement exécutoire peut consister pour les États en une obligation de respecter voire de contribuer à la réalisation d'une obligation confiée à un organe spécialement mandaté. Ainsi, lorsque le Conseil décide de la reconstruction d'un ordre juridique[193] ou du jugement d'individus suspectés d'avoir commis des crimes internationaux[194], celui-ci énonce une obligation directe à la charge de l'organe spécialement mandaté, les États ayant l'obligation de coopérer à la réalisation de ladite obligation. Ainsi, lorsque le Conseil institue les deux TPI ou défère une situation au Procureur de la CPI en vertu du Chapitre VII, il impose aux États l'obligation « d'apporter leur pleine coopération au Tribunal international et à ses organes »[195] ou « de coopérer pleinement »[196] avec la Cour et le Procureur. Lorsque le Conseil institue des Comités, les États se voient contraints de fournir aux Comités toutes les informations nécessaires prouvant qu'ils respectent effectivement les obligations énoncées par le Conseil et permettant aux Comités de mener à bien les missions qui leur sont confiées[197]. Lorsque le Conseil met en place des Opérations de Paix, il impose aux parties au conflit, et parfois aux États limitrophes et aux forces militaires en présence, de coopérer à la réalisation des missions confiées à ces Opérations[198]. Enfin, lorsque le Conseil institue des Missions d'administration transitoire, il exhorte la communauté internationale, et plus particulièrement les États limitrophes et parties au conflit, à apporter leur soutien à la réalisation, par ces administrations, de leur mission de reconstruction d'un État de droit[199].

---

193 S/RES/1244 (1999) §§ 10-11 ; S/RES/1272 (1999) §§ 1-2.

194 Concernant les TPI voir S/RES/827 (1993) § 1er et S/RES/955 (1994) § 1er ; concernant la CPI, voir S/RE/1593 (2005) § 1er sur le Soudan et S/RES/1970 (2011) § 4 sur la Libye.

195 S/RES/827 (1993) § 4 et S/RES/955 (1994) § 2 : ces paragraphes énoncent que l'obligation de coopération à la charge des États doit se concrétiser par l'obligation de se conformer aux demandes d'assistance et aux ordonnances qui seront émises par le Tribunal.

196 S/RES/1593 (2005) § 2 sur le Soudan et S/RES/1970 (2011) § 5 sur la Libye.

197 Voir, pour exemples, S/RES/1132 (1997) § 10 pour le Comité pour la Sierra Leone, S/RES/1373 (2001) § 6 pour le Comité contre le terrorisme, S/RES/1533 (2004) §§ 8-9 pour le Comité pour le Congo, S/RES/1540 (2004) § 4 pour le Comité de lutte contre les ADM.

198 Voir, pour exemples, S/RES/1528 (2004) §§ 6 et 11 pour l'ONUCI, S/RES/1542 (2004) §§ 8-9 pour la MINUSTAH, S/RES/1545 (2004) §§ 6-9 pour l'ONUB.

199 Voir S/RES/1244 (1999) § 18 pour la MINUK et S/RES/1272 (1999) §§ 5, 7, 14-15 pour l'ATNUTO.

111. La cessation de l'illicite, objectif poursuivi par la résolution du Conseil fondée sur le Chapitre VII, sera réalisée par l'édiction d'obligations dont l'objectif est de faire pression sur les parties au conflit afin de faire cesser la situation qui constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales. Cet objectif poursuivi par le Conseil sera obtenu de deux manières cumulatives, en imposant aux États des obligations immédiatement exécutoires et en énonçant des obligations médiatement exécutoires que les organes subsidiaires auront la charge de préciser par l'adoption consécutive d'actes de droit dérivé onusien.

2. L'identification de plusieurs catégories d'illicite

112. Après avoir identifié l'objectif poursuivi par les mesures décidées par le Conseil dans ses résolutions, il est à présent possible d'élaborer un essai de classification entre les différentes obligations que le Conseil peut énoncer à la charge des sujets de droit. Constituant le pendant d'une systématisation des différentes situations pouvant être qualifiées de menace à la paix, la classification des mesures décidées par le Conseil de sécurité permet d'élaborer une échelle graduelle des mesures imposées par le Conseil aux membres de la communauté internationale selon le type de menace constatée.

113. Avant de procéder à la mise en lumière des critères permettant d'élaborer une telle typologie, il est nécessaire d'apporter préalablement deux précisions. Il faut tout d'abord préciser que chaque mesure adoptée par le Conseil peut être interprétée de deux manières différentes, selon que l'on se place du point de vue du sujet subissant la mesure ou du point de vue du sujet appliquant la mesure. Ainsi, à titre d'exemple, une mesure d'interdiction de séjour visant des individus peut s'analyser en une sanction à leur égard, mais également en une obligation de ne pas faire mise à la charge de l'ensemble des États de la communauté internationale. Cette double définition des mesures adoptées par le Conseil renvoie à la conception du système de sécurité collective dans lequel, si chaque État est responsable de sa propre sécurité, une attaque subie par l'un quelconque d'entre eux engage l'ensemble de la communauté internationale, les États étant ainsi collectivement responsables d'une situation de menace à la paix. Cette conception de la paix et de la sécurité internationales laisse

entendre qu'une menace à la paix, quelles que soient son étendue et sa localisation, est le résultat de l'attitude des États dans la conduite de leurs relations interétatiques.

114. Une précision supplémentaire est nécessaire quant à l'étendue des mesures que le Conseil peut adopter. Si celui-ci rappelle à l'ordre les États et les acteurs non étatiques dans leur obligation de respecter le droit issu de la Charte et les dispositions pertinentes de ses éventuelles résolutions antérieures, l'intérêt de la typologie que l'on tente d'élaborer se situe dans les autres obligations que le Conseil va édicter dans ses résolutions contraignantes. L'intérêt de la systématisation qui va être menée ici est de donner un sens aux nouvelles obligations que le Conseil énonce, les obligations secondaires, pour pallier le non respect par les sujets du droit international des obligations primaires leur incombant en vertu du droit international général.

a) Identification des critères

115. La typologie que l'on se propose d'élaborer est construite sur une idée essentielle relative à l'implication des États dans la réalisation d'une situation de menace à la paix. À cette ligne de distinction fondamentale bien que parfois un peu floue, s'ajoute le critère de la gravité de la menace issue desdits comportements étatiques. La question de l'implication de l'État dans la réalisation de la situation de menace recoupe le questionnement relatif à la gravité de la situation de menace à la paix. En effet, plus l'implication de l'État sera matériellement constatée, plus l'on observera une aggravation de la menace à la paix.

Le questionnement relatif à l'implication de l'État permet de mesurer à quel point l'État a failli dans l'exercice des compétences qu'il tient du droit international en tant qu'État[200]. Cette faillite dans l'exercice de ses compétences peut être plus ou moins délibérée : constate-t-on que l'État a seulement été dans l'impossibilité de mettre en œuvre ses compétences ou a-t-il délibérément violé des obligations qui lui incombent au titre du droit international ? Cette appréciation politique et parfois implicite de la part du

200 Sur l'élaboration de différentes échelles de défaillance v. J.-D. MOUTON, *Retour sur l'État souverain à l'aube du XXI^e siècle, in État, société et pouvoir à l'aube du XXI^e siècle – Mélanges en l'honneur de François BORELLA*, PUN, 1999, pp. 320-321 ; S. SUR, *Sur les « États défaillants »*, Commentaire, n° 112, hiver 2005-2006, pp. 894-895 ; G. CAHIN, *L'État défaillant en droit international : quel régime pour quelle notion?, in Droit du pouvoir, pouvoir du droit – Mélanges offerts à Jean SALMON*, Bruylant, 2008, pp. 180-181.

Conseil de sécurité quant à l'implication des États dans la réalisation de la menace à la paix, afin de décider des mesures à prendre pour remédier à la situation, ne constitue en aucun cas une appréciation juridictionnelle de l'étendue de la responsabilité internationale de l'État, mais dont la détermination théorique est cependant possible et nécessaire afin de systématiser la pratique du Conseil.

116. La notion de gravité de l'illicite permet quant à elle de répondre au questionnement lié à l'étendue de la situation illicite : est-elle circonscrite géographiquement ou se déroule-t-elle sur l'ensemble du globe ? La violation des normes de droit international ayant donné lieu à la situation de menace peut ainsi se limiter à un espace géographiquement limité ou plus globalement produire des effets sur l'ensemble de la communauté internationale. De même, les normes bafouées donnant naissance à une situation de menace à la paix peuvent être des normes ordinaires de droit international ou plus spécialement des normes de *jus cogens*.

La conjugaison de ces deux critères révèle alors l'existence d'une échelle de menaces à la paix, dont l'échelon le plus bas justifiera un simple accompagnement de l'exercice des compétences étatiques alors que l'échelon le plus extrême justifiera une dépossession de l'exercice de l'intégralité de ses compétences par l'État, au profit d'un organe agissant au nom de la communauté internationale.

b) Essai de typologie

117. L'identification du double critère mêlant l'implication des États à la gravité de l'illicite permet alors d'élaborer une typologie regroupant quatre situations de menace à la paix auxquelles le Conseil va répondre de manière différenciée. Une même question étudiée par le Conseil à des moments différents peut alors tout à fait regrouper plusieurs situations de menace à la paix impliquant ainsi l'enchaînement dans le temps de différents types de mesures.

La première catégorie de menace regroupe les situations dans lesquelles, l'État étant incapable d'exercer ses compétences alors que sa bonne foi est présumée voire constatée[201], la menace à la paix garde un caractère circonscrit[202] voire

[201] Concernant la situation en Somalie, voir S/RES/814 (1993) 7e et 21e alinéas du préambule constant l'absence de légalité dans le pays mais également des efforts de réconciliation.

internationalisable[203]. Ici, la gravité de la menace comme le degré d'implication de l'État sont à leur échelon le plus bas. Les mesures que le Conseil adopte alors n'ont qu'un seul objet, rétablir la sécurité sur un territoire afin d'y reconstruire l'autorité de l'État, d'après l'idée selon laquelle l'État doit être l'unique organe disposant de la contrainte sur son propre territoire. Les mesures que le Conseil édicte poursuivent donc un but unique, celui de permettre à l'État de maîtriser les activités relatives à l'utilisation de la force se déroulant sur et à partir de son territoire.

Cette unicité d'objectif visée par les mesures peut cependant revêtir deux formes différentes selon que l'incapacité d'agir de la part de l'État sera plus ou moins importante. Si dans certaines situations une action collective de la communauté internationale hors des frontières de l'État peut suffire, dans d'autres cas, le Conseil n'aura d'autre choix que d'instaurer un organe *ad hoc* afin de venir concrètement en aide à l'État sur son propre territoire. En effet, si le système étatique tout entier bien qu'existant est défaillant, alors cette situation justifie pour le Conseil de mettre en place une structure plus conséquente afin de relever l'État en crise, aboutissant ainsi à

Concernant la situation au Rwanda, voir S/RES/918 (1994) 5e alinéa du préambule constatant l'impunité avec laquelle des groupes se livrent à des violations des droits de l'homme.
Concernant la situation en Croatie, voir S/RES/947 (1993) § 14 soulignant la nécessité de rétablir l'autorité de la Croatie sur son territoire.
Concernant la situation au Kosovo, voir S/RES/1160 (1998), 5e et 6e alinéas du préambule constatant l'effort fait entre les parties dans els négociations.
Concernant la situation entre l'Érythrée et l'Éthiopie, voir S/RES/1298 (2000) 8e aliéna du préambule faisant référence au rapport du Secrétaire général S/2000/394 soulignant la volonté de règlement du différend de bonne foi par les parties.
Concernant la situation au Liberia, voir S/RES/1509 (2003) 14e alinéa du préambule soulignant la nécessité d'instaurer un gouvernement provisoire.
Concernant la situation en Côte d'Ivoire, voir S/RES/1528 (2004) 4e, 5e et 12e alinéas du préambule notant l'intention des parties de contribuer au règlement de la situation.

202 Concernant la Côte d'Ivoire, voir S/RES/1528 (2004) instaurant l'ONUCI, 4e et 5e alinéas du préambule traduisant l'existence de tensions intérieures ayant causé l'existence d'une menace.
Concernant la Somalie, voir S/RES/814 (1993) mettant en place l'ONUSOM II, 11e alinéa du préambule traduisant l'existence d'un conflit civil.
Concernant le Burundi, voir S/RES/1545 (2004) mettant en place l'ONUB, 3e alinéa du préambule traduisant l'existence de tensions entre différentes parties au Burundi.
Concernant le Rwanda, voir S/RES/918 (1994à mettant en place un Comité des sanctions, 18e alinéa du préambule traduisant la crainte que le conflit, pour le moment circonscrit, ne s'étende ultérieurement (une partie seulement de la résolution est d'ailleurs fondée sur le Chapitre VII).
Concernant le Kosovo, voir S/RES/1160 (1998) instaurant un Comité des sanctions, 7e alinéa du préambule traduisant le fait que la situation est circonscrite au territoire de la République de Yougoslavie.

203 Concernant le Liberia, voir S/RES/1509 (2003) instituant la MINUL, 2e alinéa (la situation ne touche que la population du Liberia) et 21e alinéa du préambule (la situation met en péril la sécurité et la stabilité dans la région).
Concernant la Croatie, voir S/RES/947 (1994) § 12 où il est fait mention que l'autorité de l'État croate est mis en péril par des actions menées à l'extérieur de ses frontières.
Concernant la situation entre l'Érythrée et l'Éthiopie, voir S/RES/1298 (2000) instituant un Comité des sanctions, 3e et 12e alinéas du préambule notant que l'existence d'un conflit armé entre les deux pays fait peser une menace de plus en plus lourde sur la sécurité et la stabilité de la région.

l'institution d'une Opération de paix[204]. Si seule la question de la maîtrise des activités liées à l'utilisation d'armes sur et à partir du territoire est la cause de la défaillance du système étatique quant à la préservation de sa propre sécurité, alors le Conseil met en place un embargo sur les armes, afin d'éviter de déstabiliser davantage l'État dans sa propre gestion de la crise qu'il traverse[205]. Par l'édiction de ces deux catégories de mesures visant un objectif unique, restaurer l'autorité de l'État sur son propre territoire, le Conseil prescrit aux États d'exercer leur compétence souveraine dans un sens qu'il a lui-même décidé et surveille cet exercice conseillé de leurs compétences par le biais d'organes *ad hoc* institués à cet effet.

118. La deuxième catégorie de menace regroupe les situations dans lesquelles la menace présente un caractère internationalisable[206] voire clairement international[207] du fait que

---

204 Concernant la situation en Somalie, le Conseil institue l'ONUSOM II par la résolution S/RES/814 (1993) ; concernant la situation en Croatie, le Conseil institue l'ONURC par la résolution S/RES/981 (1995) ; concernant la situation au Liberia, le Conseil institue la MINUL par la résolution S/RES/1509 (2003) ; concernant la situation en Côte d'Ivoire, le Conseil institue l'ONUCI par la résolution S/RES/1528 (2004).

205 Concernant la situation au Rwanda, le Conseil met en place un embargo sur les armes surveillée par le Comité institué par la résolution S/RES/918 (1994) ; concernant la situation au Kosovo, un embargo sur les armes est surveillé par le Comité institué par la résolution S/RES/1160 (1998) ; concernant la situation entre l'Érythrée et l'Éthiopie, un embargo sur les armes est surveillée par le Comité institué par la résolution S/RES/1298 (2000) ; concernant la situation au Congo, un embargo sur les armes est surveillé par le Comité institué par la résolution S/RES/1533 (2004).

206 Concernant la situation en Sierra Leone, voir S/RES/1132 (1997), 8e alinéa du préambule mettant en lumière le fait que la situation humanitaire a des répercussions sur les pays voisins ; concernant la situation en Côte d'Ivoire, voir S/RES/1572 (2004), 8e alinéa du préambule soulignant que la situation en Côte d'Ivoire continue de mettre en péril la paix et la sécurité dans la région.

207 Concernant la situation en Iraq, voir S/RES/661 (1990), 2e alinéa du préambule le fait que l'Iraq ne s'est pas retiré du Koweït constitue une menace à la paix.
Concernant la situation en Libye, voir S/RES/748 (1992) 4e alinéa du préambule soulignant le fait que l'élimination du terrorisme est essentielle pour la paix et la sécurité internationales.
Concernant Al Qaïda et les Taliban, voir S/RES/1267 (1999), 5e alinéa du préambule réaffirmant l'idée que la répression du terrorisme est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.
Concernant la situation au Liberia, voir S/RES/1343 (2001) 9e alinéa du préambule, S/RES/1478 (2003) 4e et 13e alinéas du préambule et S/RES/1521 (2003) 3e et 8e alinéas du préambule constatant le fait que le soutien apporté par le gouvernement libérien aux groupes rebelles armés des pays voisins constitue une menace à la paix.
Concernant la lutte contre le terrorisme, voir S/RES/1373 (2001) 3e alinéa du préambule selon lequel tout acte de terrorisme constitue une menace à la paix.
Concernant la lutte contre les armes de destruction massive, voir S/RES/1540 (2004) 1er alinéa du préambule constatant que la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales.
Concernant la situation en Côte d'Ivoire, voir S/RES/1572 (2004) 8e alinéa du préambule considérant que la situation en Côte d'Ivoire continue de mettre en péril la paix et la sécurité dans la région.
Concernant la situation au Soudan, voir S/RES/1591 (2005) 6e alinéa du préambule considérant que la persistance du conflit a des effets désastreux pour les personnes réfugiées et déplacées, faisant ainsi peser une menace pour la paix et la sécurité internationales.
Concernant l'assassinat de Rafic Hariri, voir S/RES/1636 (2005) 19e alinéa du préambule considérant que cet attentat terroriste et ses répercussions constituent une menace à la paix et la sécurité internationales.

les États sont cette fois-ci davantage impliqués dans la réalisation de la situation. N'ayant pas respecté toutes les diligences exigées par le droit international, le comportement des États donne alors naissance à une situation de menace ou d'atteinte à la paix et à la sécurité[208]. Le degré d'implication de l'État dans la réalisation de la situation augmente faisant ainsi acquérir à la menace à la paix un caractère plus grave encore. Les choix politiques des États dans l'exercice de leurs compétences sont ici à l'origine de la situation de menace à la paix ce qui justifie l'adoption par le Conseil de mesures ayant pour objet de modifier lesdits comportements. Ainsi, outre la mise en place de mesures classiques d'embargo sur certains produits dont l'utilisation porte

---

Concernant le programme nucléaire de la Corée, voir S/RES/1718 (2006) 3e alinéa du préambule estimant que le fait que la Corée ait procédé à un essai nucléaire constitue un danger pour la paix et la stabilité dans la région et au-delà.
Concernant le programme nucléaire de l'Iran, voir S/RES/1737 (2006) 9e alinéa du préambule estimant que les risques de prolifération du programme nucléaire iranien fait peser une menace sur la paix et la sécurité internationales.

208 Concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït, voir S/RES/661 (1990) 1er alinéa du préambule mettant en lumière la responsabilité de l'Iraq dans l'invasion du Koweït.
Concernant la situation de la Libye, voir S/RES/748 (1992) 7e alinéa du préambule soulignant l'absence de manifestation claire et non équivoque d'une renonciation au terrorisme par le gouvernement libyen.
Concernant la situation en Sierra Leone, voir S/RES/1132 (1997) 7e et 8e alinéas du préambule relevant l'existence d'un lien direct entre le coup d'état de la junte militaire et la détérioration de la situation humanitaire dans le pays.
Concernant Al Qaïda et les Taliban, voir S/RES/1267 (1999) 5e et 6e alinéas du préambule indiquant que le régime des Taliban soutien le réseau terroriste d'Al Qaïda sur et à partir de son territoire.
Concernant la situation au Liberia, voir S/RES/1343 (2001) 9e alinéa du préambule et S/RES/1478 (2003) 4e et 13e alinéas du préambule soulignant le fait que le gouvernement libérien apporte un soutien actif à des groupes rebelles armés dans les pays voisins et le fait que le gouvernement libérien enfreint les mesures de restriction imposées par le Conseil.
Concernant la lutte contre le terrorisme, voir S/RES/1373 (2001) 7e et 8e alinéas du préambule considérant qu'il est de la responsabilité des États, par l'amélioration de la coopération interétatique et de leur réglementation interne, de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme.
Concernant la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, voir S/RES/1540 (2004) 2e, 10e, 12e et 13e alinéas du préambule mettant en lien la prolifération des ADM et l'obligation qui incombe aux États de maîtriser leur armement, de s'engager dans la coopération, de prendre des mesures internes et de se conformer aux traités auxquels ils sont parties.
Concernant la situation en Côte d'Ivoire, voir S/RES/1572 (2004) 4e et 6e alinéas du préambule indiquant la responsabilité du gouvernement ivoirien dans les violations répétées du cessez-le-feu et dans les violences subies de ce fait par les populations civiles.
Concernant la situation au Soudan, voir S/RES/1591 (2005) 9e, 10e et 16e alinéas du préambule soulignant les violations répétées du cessez-le-feu par toutes les parties au conflit, dont le gouvernement soudanais, ainsi que les suspicions de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire par le gouvernement soudanais rapportées par la Commission internationale d'enquête (S/2005/60).
Concernant l'enquête sur l'assassinat de Rafic Hariri, voir S/RES/1636 (2005) 16e et 17e alinéas du préambule mettant en lumière l'implication de certaines autorités syriennes et libanaises dans la perpétration de l'attentat ayant coûté la vie à l'ancien premier ministre libanais, d'après le rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante (S/2005/662).
Concernant les essais nucléaires de la Corée, voir S/RES/1718 (2006) 2e, 3e, 8e et 9e alinéas du préambule mettant en lumière l'absence de volonté de la Corée de prendre en compte les préoccupations sécuritaires et humanitaires de la communauté internationale du fait de sa reprise unilatérale de ses essais nucléaires.
Concernant les essais nucléaires de l'Iran, voir S/RES/1737 (2006) 3e, 4e, 6e et 9e alinéas du préambule soulignant l'absence de volonté de la part de l'Iran de se conformer aux exigences de la communauté internationale en matière de contrôle de son programme nucléaire.

atteinte à la paix[209], le Conseil choisit d'instituer des mesures faisant pression sur les individus eux-mêmes, telles que le gel de fonds et d'avoirs financiers ou encore des interdictions de séjour[210]. Le Conseil ne se satisfait donc plus uniquement de contribuer au rétablissement d'un cadre pacifié en réglementant le régime de certaines activités, il détermine également un régime juridique applicable aux individus responsables des choix politiques ayant contribué à la réalisation d'une situation de menace à la paix.

119. La troisième catégorie de menace regroupe les situations dans lesquelles la menace à la paix et à la sécurité internationales résulte du non exercice par un État, du fait d'un manque de capacité, sinon de volonté, d'une de ses compétences régaliennes. Dans cette troisième catégorie de menace à la paix, c'est parce que l'État n'a pas exercé sa compétence conformément aux exigences du droit international qu'il en résulte une atteinte à la paix. Cette atteinte à la paix et à la sécurité est ici d'autant plus grave qu'elle est la conséquence du fait que l'État n'exerce pas les compétences qui lui incombent au titre de la Charte[211], relatives au non recours à la force[212] et au respect des

---

209 Concernant l'Iraq, voir S/RES/661 (1990) § 3 imposant un embargo sur les produits de base ; Concernant la Libye, voir S/RES/748 (1992) §§ 4-5 imposant un embargo sur les aéronefs et sur les armes ; Concernant la Sierra Leone, voir S/RES/1132 (1997) § 6 imposant un embargo sur le pétrole et les armes ; Concernant le régime des Taliban, voir S/RES/1267 (1999) § 4-a) imposant un embargo sur les aéronefs ; Concernant le Liberia, voir S/RES/1343 (2001) §§ 5-6 et S/RES/1521 (2004) §§ 2, 6 et 10 imposant un embargo sur les armes, les diamants bruts et le bois ; Concernant la lutte contre le terrorisme, voir S/RES/1373 (2001) § 2-a) interdisant aux États d'approvisionner les terroristes en armes ; Concernant la lutte contre la prolifération d'ADM, voir S/RES/1540 (2004) § 3 imposant aux États d'instituer des procédures efficaces pour contrôler la production et l'exportation des armes ; Concernant le Soudan, voir S/RES/1556 (2004) § 7 imposant un embargo sur les armes ; Concernant la Côte d'Ivoire, voir S/RES/1572 (2004) § 7 imposant un embargo sur les armes ; Concernant les essais nucléaires de la Corée, voir S/RES/1718 (2006) § 8-a-c) imposant un embargo sur les véhicules de combat, les biens et les technologies liées aux programmes de missiles balistiques nucléaire ainsi que sur les produits de luxe ; Concernant les essais nucléaires de l'Iran, voir S/RES/1737 (2006) §§ 3-4 imposant un embargo sur tous les biens et technologies susceptibles de contribuer aux activités nucléaires.

210 Concernant l'Iraq, voir S/RES/661 (1990) § 4 et S/RES/1483 (2003) § 23 ; Concernant la Libye, voir S/RES/748 (1992) § 6-a) et c) ; Concernant la Sierra Leone, voir S/RES/1132 (1997) § 5 ; Concernant Al Qaïda et les Taliban, voir S/RES/1267 (1999) § 4 ; Concernant la lutte contre le terrorisme, voir S/RES/1373 (2001) § 1-c-d) ; Concernant le Liberia voir S/RES/1521 (2003) § 4 ; Concernant la lutte contre la prolifération des ADM, voir S/RES/1540 (2004) § 2 ; Concernant la Côte d'Ivoire, voir S/RES/1572 (2004) §§ 9 et 11 ; Concernant le Soudan, voir S/RES/1591 (2005) § 3-d-e) ; Concernant l'assassinat de Rafic Hariri, voir S/RES/1636 (2005) § 3-a) ; Concernant la Corée, voir S/RES/1718 (2006) § 8-d-e) ; Concernant l'Iran, voir S/RES/1737 (2006) § 12.

211 CNU, article 2.2 : « Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de membres, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte. »

212 CNU, article 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 [...]. »

droits de l'homme[213]. L'État peut donc être de bonne foi mais ne pas disposer des capacités nécessaires à l'exercice de l'une de ses compétences régaliennes[214], mais l'État peut également ne pas avoir la volonté d'exercer sa compétence, contrevenant ainsi à son obligation d'agir de bonne foi[215].

Ainsi, dans cette troisième catégorie, l'existence d'une menace à la paix est la conséquence du non exercice, par un État, de l'une de ses compétences souveraines, dont le Conseil dépossède alors l'État de son exercice afin de le confier à la communauté internationale. L'existence de la menace à la paix est ici le résultat de la violation par un État d'une obligation première énoncée dans la Charte relative au mode d'exercice de ses compétences souveraines. Pour pallier la violation par l'État de cette obligation première, le Conseil édicte une obligation secondaire à la charge de la communauté internationale dont l'objet est de transférer l'exercice de la compétence étatique de l'État défaillant à la communauté internationale. Lorsque le Conseil édicte cette obligation secondaire visant à transférer l'exercice d'une compétence souveraine, il désigne par là même les titulaires de cette obligation. Ceux-ci peuvent être les États

213 CNU, article 1.3 : « 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'hommes et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »

214 Concernant la situation en Croatie voir S/RES/947 (1994) soulignant la nécessité de ne pas mettre en échec l'autorité de la Croatie sur son territoire par des actions extérieures ainsi que de rétablir son autorité sur l'ensemble du territoire national et S/RES/981 (1995) 9e alinéa du préambule se référant à une demande du gouvernement croate de recevoir une aide internationale relative au rétablissement de l'ordre et de la sécurité sur le territoire croate.
Concernant la situation au Congo, voir S/RES/1484 (2003) 7e alinéa du préambule se référant à la demande du Président du Congo relative à l'établissement d'une force chargée de maintenir la sécurité dans le pays.
Concernant la situation en Côte d'Ivoire, voir S/RES/1528 (2004) 4e, 5e et 12e alinéas du préambule soulignant les efforts faits par les parties ivoiriennes dans la mise en œuvre du cessez-le-feu et la volonté du Président de recevoir une aide de la communauté internationale.
Concernant la situation en Somalie, voir S/RES/1816 (2008) 10e alinéa du préambule rappelant la demande du gouvernement de transition de recevoir l'aide de la communauté internationale pour lutter contre les actes de piraterie.

215 Concernant l'Iraq, voir S/RES/661 (1990) 2e alinéa du préambule soulignant le fait que l'Iraq ne s'est pas retiré du Koweït malgré la demande du Conseil de sécurité dans sa résolution antérieure 660.
Concernant l'ex-Yougoslavie, voir S/RES/827 (1993) 3e et 5e alinéas du préambule notant l'existence d'attaques systématiques et généralisées contre des populations civiles sans que les auteurs de ces attaques n'en soient inquiétés.
Concernant le Rwanda, voir S/RES/955 (1994) 4e et 6e alinéas du préambule notant également l'existence d'attaques systématiques et généralisées contre des populations civiles sans que les auteurs de ces attaques n'en soient inquiétés.
Concernant le Darfour, voir S/RES/1591 (2005) § 1er déplorant le fait que le gouvernement soudanais ne fasse rien pour désarmer et poursuivre les milices janjaouid ayant commis des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

dans leur ensemble lorsqu'il s'agit de recourir à la force armée sur un territoire[216], un organe préexistant[217] ou *ad hoc*[218] en matière de poursuite et de jugement des individus responsables d'avoir commis des crimes internationaux.

120. La quatrième et dernière catégorie d'illicite est celle qui résulte d'une situation sécuritaire et humanitaire catastrophique[219] causée par la défaillance totale de l'ordre juridique étatique[220]. La gravité de l'illicite et l'implication de l'État dans la réalisation de l'illicite sont effectivement constatées à leur point le plus élevé. Le conflit a beau être localisé, les sources de la menace sont bien internationales, en ce sens qu'elles existent du fait de la violation par l'État de l'ensemble des obligations qui lui incombent au titre du droit international du fait de son statut d'État souverain. Pour pallier le manquement de l'État à l'intégralité des obligations qui lui incombent en vertu du droit international, le Conseil édicte alors une obligation secondaire dont l'objet consiste à transférer l'exercice de l'intégralité des compétences étatiques au profit d'un organe agissant au nom de la communauté internationale et pour le compte de la population abandonnée par l'État défaillant. Dans cette situation extrême, le Conseil de sécurité vient purement et simplement remplacer la structure étatique déficiente, en mettant en place, de manière temporaire, un organe *ad hoc* exerçant l'ensemble des compétences étatiques pour le compte de la population locale[221].

---

216 Concernant le recours à la force en Iras, voir S/RES/678 (1990) § 2 ; Concernant le recours à la force en Croatie, voir S/RES/981 (1995) § 6 ; Concernant le recours à la force au Congo, voir S/RES/1484 (2003) §§ 1 et 4 ; Concernant le recours à la force en Côte d'Ivoire, voir S/RES/1528 (2004) § 16.

217 Concernant la saisine de la Cour pénale internationale par le Conseil de sécurité quant à la situation au Darfour, voir S/RES/1591 (2005) § 1er ; quant à la situation en Libye, voir S/RES/1970 (2011) § 4.

218 Concernant la situation en ex-Yougoslavie, création du TPIY par la résolution S/RES/827 (1993) § 2 ; Concernant la situation au Rwanda, création du TPIR par la résolution S/RES/955 (1994) § 1.

219 Concernant la situation en Slavonie orientale, voir S/RES/1037 (1996) 3e alinéa du préambule ; Concernant la situation au Kosovo, voir S/RES/1244 (1999) 4e, 5e, et 6e alinéas du préambule ; Concernant la situation au Timor oriental, voir S/RES/1272 (1999) 10e, 11e et 14e alinéas du préambule.

220 Concernant la situation en Slavonie orientale, voir le rapport du Secrétaire général S/1995/987 cité au 8e alinéa du préambule de la résolution S/RES/1025 (1995) établissant un rapide tableau des défaillances de l'État croate dans cette région, IIIe partie, §§ 4-10.
Concernant la situation au Kosovo, voir S/RES/1203 (1998) 9e et 10e alinéas du préambule soulignant les l'exercice non conforme des compétences étatiques, voir également le rapport du Secrétaire général S/1998/912, cité au 2e alinéa de cette résolution, IIIe partie, §§ 4-25, sur l'exercice non conforme au droit international de ses compétences souveraines par la Yougoslavie.
Concernant le Timor oriental, voir le rapport du Secrétaire général S/1999/1024, cité au 8e alinéa du préambule de la résolution S/RES/1272 (1999), §§ 4-6.

221 Voir la décision du Conseil de mettre en place des administrations transitoires en Slavonie orientale, S/RES/1037 (1996) § 1, au Kosovo, S/RES/1244 (1999) § 10, et au Timor oriental, S/RES/1272 (1999) § 1.

121. Cet essai de typologie des mesures que le Conseil adopte pour remédier à une situation de menace à la paix et à la sécurité internationales met en évidence l'existence d'une échelle de mesures constituant le pendant de l'échelle des menaces que le Conseil peut constater. Lorsque la menace à la paix est à son niveau le plus bas, du fait de son caractère circonscrit et de la non implication intentionnelle de l'État dans la réalisation de la menace, le Conseil se satisfait de réglementer les activités ayant contribué à la réalisation de la situation. Lorsque la gravité de la situation gagne en importance du fait que l'État n'a pas accompli les diligences exigées par le droit international, outre l'exercice d'une mission de police à l'égard de certaines activités, le Conseil exerce également une mission de police à l'égard des individus responsables des activités litigieuses. Lorsque la menace gagne encore en gravité du fait du non exercice par un État de l'une de ses compétences souveraines, le Conseil transfère alors à la communauté internationale l'exercice de la compétence dont le non exercice a donné naissance à la menace. Mais lorsque la menace à la paix atteint son niveau le plus élevé, du fait que l'État a failli à l'intégralité des obligations qu'il tient du droit international, alors le Conseil institue de véritables missions de service public en mandatant un organe *ad hoc* auquel il va transférer l'exercice de l'intégralité des compétences étatiques.

B. L'objet des mesures

122. L'objet des mesures édictées par le Conseil dans sa résolution contraignante adoptée sur le fondement du Chapitre VII constitue pour lui le moyen de rétablir la paix et la sécurité internationales. Si le but de ces mesures est de mettre un terme à la situation illicite, leur objet en constitue le vecteur. Les mesures adoptées par le Conseil sur le fondement du Chapitre VII sont donc des outils entre les mains du Conseil pour assumer la responsabilité qui lui incombe de maintenir la paix et la sécurité. Elles constituent alors des actes de droit dérivé onusien, puisque, adoptées par le Conseil de sécurité, organe de l'Organisation mondiale doté de la compétence d'adopter des mesures obligatoires, elles contiennent des obligations à la charge des États, venant préciser l'obligation générale de maintenir la paix énoncée dans la Charte, constituant le droit originaire de l'Organisation.

123. Outils entre les mains du Conseil de sécurité, les mesures contraignantes adoptées sur le fondement des articles 41 et 42 de la Charte vont alors modifier l'ordonnancement juridique de deux manières différentes mais toutefois complémentaires. D'après la typologie précédemment élaborée[222], on a pu constater que le Conseil énonçait des obligations différenciées à la charge des sujets de droit en fonction des différentes catégories de situations illicites qu'il peut être amené à constater. L'identification de deux critères cumulatifs, la gravité de l'illicite d'une part et l'implication de l'État d'autre part, a permis de mettre en lumière quatre catégories de menaces auxquelles le Conseil répond de deux manières distinctes, étant précisé qu'une même question étudiée par lui à des moments différents sera alors être traitée de manière différente. Le Conseil réplique aux deux premières catégories de menace par une action guidée par une logique de juxtaposition, consistant en l'accompagnement de l'exercice des compétences étatiques, mais déploie, face aux deux dernières catégories de menace, une action guidée par une logique de substitution, impliquant alors un exercice transféré des compétences étatiques, ces deux techniques pouvant être éventuellement cumulées[223].

1. La technique classique de juxtaposition

124. Le Conseil décide d'accompagner l'exercice de compétences étatiques lorsque la gravité de l'illicite n'est pas conjuguée à une implication de l'État. Il s'agit des deux premières situations identifiées plus haut : soit la menace est géographiquement circonscrite, soit elle est internationalisable, mais dans ces deux cas, l'État est en quelque sorte avant tout victime des troubles constituant la menace à la paix constatée par le Conseil. Dans ces deux situations, qui constituent la majeure partie des situations de menace à la paix, le Conseil va alors accompagner l'État dans l'exercice de ses compétences souveraines. Le but poursuivi par le Conseil dans sa volonté de faire cesser l'illicite est de restaurer l'autorité étatique sur l'ensemble du territoire. L'objet des mesures poursuivant ce but est donc de soutenir et de renforcer l'exercice des compétences souveraines de l'État sur le territoire duquel ont lieu les troubles qui menacent la paix.

---

222 Voir *infra*, Chapitre 1er, Section II, § 2, A.2.

223 Cette dichotomie entre une logique de substitution caractérisant les Administrations intérimaires et une logique de coexistence, caractérisant les Opérations de paix est mise en lumière par I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse, Université Paris II - Panthéon-Assas, 2007, § 37, pp. 41-42. Nous tentons ici de généraliser cette dichotomie.

125. Pour ce faire, le Conseil décide alors d'imposer de nouvelles obligations à la charge des États et de créer un organe subsidiaire qu'il mandate pour suivre l'application de sa décision. Ainsi le Conseil exige des États en matière de lutte contre le terrorisme qu'ils renforcent la coopération étatique[224] et charge dès lors les Comités de les aider à améliorer cette coopération[225], le Conseil exhorte un État sur le territoire duquel est déployée une OP de réformer un secteur déterminé[226] et confie à l'OP mandat d'assister l'État dans ses réformes[227], ou encore le Conseil impose aux États de respecter un embargo/boycott[228] ou de geler les fonds de certains individus[229] et confie à un Comité des sanctions la tâche d'en surveiller le respect par les États[230]. On constate alors que le Conseil énonce l'obligation principale d'agir à la charge des États et confie à ses organes subsidiaires une obligation accessoire d'assistance et de surveillance. Cette obligation principale mise à la charge des États semble en outre consister en une obligation de moyen, l'État devant alors mettre en œuvre tous les moyens possibles, notamment en agissant avec l'aide de l'organe subsidiaire, afin de poursuivre la réalisation des objectifs que lui a fixés le Conseil. Le Conseil exige de l'État que celui-ci utilise les moyens que le Conseil met à sa disposition afin de restaurer son autorité sur un territoire.

126. Les organes subsidiaires créés par le Conseil coexistent alors avec les autorités étatiques qu'ils ont pour mission d'assister et de surveiller, c'est en ce sens que l'on peut qualifier les mesures décidées par le Conseil d'une logique de juxtaposition : deux autorités, l'une nationale l'autre internationale, agissent en concertation dans le but de restaurer l'autorité de la première. Du fait de la nature de la mission confiée à ses organes subsidiaires, guider, conseiller et surveiller, le Conseil exige des États qu'ils coopèrent

---

224 Voir S/RES/1373 (2001) § 2-b) et g) et § 3-f), notamment ; S/RES/1540 (2004) § 10.

225 Voir pour le Comité de lutte contre Al Qaïda S/RES/1267 (1999) § 6-g) ; pour le CCT, S/RES/1566 (2004) § 7 ; pour le Comité de lutte contre la prolifération des ADM S/RES/1673 (2006) § 5.

226 Pour le Burundi voir S/RES/1545 (2004) 3e considérant du préambule et § 15 : le Conseil exige que les parties appliquent intégralement l'accord d'Arusha, contenant des obligations de réformer le système judiciaire et pénitentiaire. Pour le Congo voir S/RES/1635 (2005) § 4 : Les autorités congolaises doivent adopter la législation appropriée au bon déroulement des opérations électorales.

227 Burundi S/RES/1545 (2004) § 6-4°) : L'ONUB doit assister le gouvernement pour achever la mise en œuvre de la réforme du système judiciaire et pénitentiaire, conformément à l'Accord d'Arusha. Congo S/RES/1493 (2003) § 5 : La MONUC doit apporter son assistance à la réforme de la sécurité et au rétablissement de l'état de droit.

228 Voir pour exemples Liberia S/RES/1521 (2003) § 2 ; Soudan S/RES/1556 (2004) § 7 ; Iran S/RES/1737 (2006) §§ 3-4 ; Congo S/RES/1807 (2008) § 1er.

229 Voir pour exemples Liberia S/RES/1532 (2004) § 1er ; Soudan S/RES/1591 (2005) § 3-g) ; Iran S/RES/1737 (2006) § 12 ; Congo S/RES/1807 (2008) § 11.

230 Voir ainsi pour des exemples concordants Liberia S/RES/1521 (2003) § 21-a) ; Soudan S/RES/1591 (2005) § 3-a-i) ; Iran S/RES/1737 (2006) § 18-a) ; Congo S/RES/1807 (2008) § 5.

avec eux, qu'ils prennent en compte dans l'exercice de leurs obligations les recommandations que sont chargés de formuler les organes subsidiaires du Conseil à cet égard. Ces derniers sont ainsi placés sur un pied d'égalité avec les États pour l'exécution des obligations décidées par le Conseil guidées par une logique de coexistence.

2. La technique exceptionnelle de substitution

127. Le Conseil décide, de manière exceptionnelle, de transférer l'exercice de compétences étatiques lorsque la gravité de l'illicite se conjugue avec une implication constatée de l'État dans la réalisation d'une situation particulièrement grave de menace à la paix. Sont envisagées ici les deux dernières catégories de menace identifiées plus haut : la menace a beau être circonscrite, le caractère singulièrement dramatique de la situation humanitaire en vient à menacer les fondements même de la société internationale, et ce en raison de la violation par un État de l'une ou de plusieurs des obligations essentielles qu'il tient du droit international. Dans ces deux situations qui restent cependant exceptionnelles, le Conseil fait le choix de déposséder l'État de l'exercice de la compétence dont le non exercice conformément au droit international a été la cause de la situation, et de le confier à un organe agissant au nom de la communauté internationale. L'objet de ces mesures est donc de transférer l'exercice d'une compétence souveraine à un organe tiers qui l'exercera conformément au droit afin de rétablir une situation de paix et de sécurité.

128. Lorsque le Conseil dépossède un État de l'exercice de ses compétences souveraines, il crée un organe subsidiaire *ad hoc* ou mandate un organe préexistant[231] afin que celui-ci se substitue à l'État dans l'exercice de l'une de ses compétences ou dans l'exercice de la totalité de ses compétences souveraines, imposant alors des membres de la communauté internationale qu'ils coopèrent et assistent les organes que le Conseil a mandatés. Ainsi le Conseil a pu créer les deux TPI en Ex-Yougoslavie et au Rwanda afin qu'ils jugent les plus hauts responsables des crimes de droit international qui avaient été commis sur ces

231 Lorsque le Conseil mandate un organe préexistant, tels l'AIEA ou la CPI, l'exercice de ses compétences par cet organe trouve alors son fondement dans la résolution du Conseil qui le mandate. Les actes pris en conséquence par un tel organe seront alors rattachés à la résolution du Conseil et donc à la catégorie des actes de droit dérivé onusien.

territoires[232] et a conjointement exigé des États qu'ils coopèrent aux demandes formulées par ces organes[233] ; le Conseil a institué des Administrations intérimaires chargées de gérer un territoire temporairement soustrait à une souveraineté étatique[234] et a appelé la communauté internationale à contribuer à leur mise en place[235] ; ou bien encore le Conseil a pu saisir, en vertu du Chapitre VII, le Procureur de la CPI afin qu'il fasse toute la lumière sur la situation au Darfour[236] et en Libye[237] et a imposé aux membres de la communauté internationale d'apporter toute l'assistance nécessaire à la réalisation de sa mission[238]. Ce transfert de l'exercice de certaines compétences se constate également lorsque le Conseil autorise les seuls Comités à accorder des dérogations aux interdictions qu'il a énoncées dans le cadre d'un embargo/boycott[239] ou lorsque le Conseil autorise les États à faire usage de la force armée sur un territoire en proie à situation de menace à la paix[240]. La question du recours à la force sur un territoire reste cependant une catégorie singulière de transfert d'une compétence étatique à l'ensemble des États puisqu'il est toujours autorisé *dans le but* de soutenir une autre mesure, plus fondamentale encore dans le rétablissement d'une situation pacifiée.

129. Dans ces situations particulières et au contraire des deux premières catégories, le Conseil énonce l'obligation principale d'agir à la charge des organes qu'il a mandatés et confie aux États et à la communauté internationale en général l'obligation accessoire de les assister dans l'accomplissement de leur obligation. L'obligation principale mise ici à la charge des organes mandatés paraît se formuler en une obligation de résultat, l'organe subsidiaire étant chargé d'exercer les compétences étatiques transférées conformément au droit. En effet, puisque l'on considère que c'est l'exercice non conforme au droit international d'une compétence étatique qui menace la paix alors il est attendu que

232 Pour le TPIY, voir S/RES/827 (1993) § 2 ; Pour le TPIR, voir S/RES/955 (1994) § 1er.
233 Pour le TPIY, voir S/RES/827 (1993) § 4 ; Pour le TPIR, voir S/RES/955 (1994) § 2.
234 Pour la MINUK, voir S/RES/1244 (1999) § 10 ; Pour l'ATNUTO, voir S/RES/1272 (1999) § 1er.
235 Pour la MINUK, voir S/RES/1244 (1999) §§ 11 et 18 ; Pour l'ATNUTO, voir S/RES/1272 (1999) §§ 7, 9 et 14.
236 S/RES/1593 (2005) § 1er.
237 S/RES/1970 (2011) § 4.
238 S/RES/1593 (2005) § 2.
239 Pour la Sierra Leone S/RES/1343 (2001) § 14-d) ; pour le Liberia S/RES/1521 (2003) § 21-c) ; pour le Congo S/RES/1533 (2004) § 8-e) ; pour la Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2004) § 14-c).
240 Autorisation donnée à la FORPRONU, S/RES/871 (1993) § 9, autorisation donnée à la MONUC, S/RES/1493 (2003) § 26, autorisation donnée à l'ONUCI, S/RES/1528 (2004) § 8, autorisation donnée à la MINUSIL, S/RES/1562 (2004) § 3, autorisation donnée pour créer une Force multinationale en Afghanistan, S/RES/1386 (2001) § 1er, autorisation donnée à l'OTAN et à l'UE pour intervenir en Ex-Yougoslavie, S/RES/1575 (2004) § 7.

l'exercice conforme au droit de cette compétence étatique permettra effectivement le retour d'une situation pacifiée.

130. Le Conseil décide donc, dans des situations exceptionnelles de menace à la paix, de transférer l'exercice d'une compétence souveraine à un organe *ad hoc* ou préexistant qu'il a mandaté et qui va agir en lieu et place de l'État normalement compétent pour pallier sa carence. Le Conseil impose ainsi de manière purement unilatérale la substitution d'une autorité onusienne à une autorité étatique défaillante. Une seule autorité exerce de manière exclusive l'une ou la totalité des compétences étatiques en vertu de la résolution contraignante du Conseil de sécurité fondée sur le Chapitre VII qui constitue l'acte de transfert de compétence, l'acte de substitution d'autorité. Le caractère exclusif de sa mission se déduit d'une analyse littérale des résolutions qui mettent exclusivement à la charge des organes subsidiaires l'obligation de réaliser les mesures décidées par le Conseil[241], justifiant ainsi que l'on qualifie les mesures décidées par le Conseil d'une logique de substitution, l'État normalement compétent en la matière étant évincé au profit de l'organe mandaté par le Conseil.

131. Si l'analyse du but poursuivi par les mesures du Conseil permet de faire émerger différentes catégories d'illicite, l'analyse de l'objet de ces mesures permet l'identification de deux grandes catégories de missions que le Conseil peut choisir de mettre en œuvre selon la gravité de la menace à laquelle il cherche à répondre. Le Conseil peut ainsi simplement assister l'État victime d'une menace à la paix par l'établissement de missions répondant à une logique de juxtaposition et dans lesquelles ses propres organes subsidiaires seront essentiellement dotés de compétences de surveillance. Mais lorsque le Conseil estime que l'État a failli dans l'exercice de ses compétences, il peut alors décider d'instaurer une mission de substitution dans laquelle ses organes subsidiaires vont être mandatés d'agir en lieu et place de l'État défaillant.

132. Les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité fondées sur les dispositions du Chapitre VII illustrent la capacité du Conseil à adapter ses réponses à la nature de la

241 M. DUBUY écrit à propos de la résolution 1244 (1999) qu'« une analyse de texte pousse à comprendre que la résolution, lorsqu'elle énumère les responsabilités pesant sur la présence civile internationale, s'adresse résolument au RSSG et à la MINUK exclusivement. », *Chronique de jurisprudence internationale*, PH. WECKEL (*dir.*), RGDIP 2010/4, § 14, p. 883.

situation qui menace la paix et la sécurité internationales. L'analyse du premier chainon du corpus des actes de droit dérivé onusien permet d'élaborer une systématique des menaces auxquelles répond le Conseil au nom de la communauté internationale correspondant à une systématique des techniques qu'il met en œuvre pour y remédier. Cette double typologie révèle ainsi que le système de sécurité collective offre au Conseil les outils juridiques qui lui permettent de mettre en adéquation les mesures qu'il adopte à la situation qu'il cherche à résoudre. Plus la menace à la paix sera revêtue d'un caractère dramatique et dangereux pour la communauté internationale, plus le Conseil se permet de s'immiscer dans le domaine réservé des États, allant de la simple adjonction d'organes subsidiaires aux côtés des autorités étatiques pour les guider jusqu'à la dépossession complète, au profit de ses organes subsidiaires, des compétences normalement reconnues à l'État.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

133. L'étude de fondements de la chaîne normative constituée par les actes de droit dérivé onusien nous éclaire ainsi sur la spécificité de ce corpus normatif émergent. Le texte dont ces actes sont issus, le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, place définitivement ces actes dans la situation très particulière du règlement d'une situation de crise. Cette circonstance *sine qua non* exigée pour la mise en œuvre du système de sécurité collective, c'est-à-dire la constatation d'une situation de menace ou d'atteinte à la paix et à la sécurité internationales, prouve de manière certaine que les particularités attachées à ce corpus de normes onusiennes dérivées sont justifiées par la nécessité de remédier à une situation qui porte atteinte aux valeurs essentielles fondant la communauté internationale.

Si l'ancrage de la chaîne normative étudiée ici se trouve dans le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le premier chaînon est quant à lui constitué par la résolution du Conseil adoptée sur ce fondement. La résolution du Conseil est donc le premier acte de droit onusien dérivé composant la chaîne normative de ce corpus. Mais cette résolution joue un double rôle dans cette construction formelle puisqu'elle est à la fois un acte justificatif et normatif, en ce sens que son édiction à la fois justifie le choix du Chapitre VII et énonce les premières obligations contraignantes auxquelles vont devoir se soumettre les États afin de remédier à la situation de crise visée.

134. Sur son fondement, d'autres actes de droit dérivé onusien vont être adoptés, afin de préciser l'étendue et les modalités d'exécution des obligations énoncées par le Conseil dans ladite résolution. C'est la continuité de cette chaîne d'actes dérivés que le deuxième chapitre vient ici mettre en lumière.

CHAPITRE 2

L'IDENTIFICATION DES ELEMENTS DU CORPUS NORMATIF

135. L'adoption par le Conseil de sécurité d'une résolution fondée sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies n'est que l'élément déclencheur d'un ensemble plus vaste de mécanismes contraignants mis en place dans l'optique d'un retour à une situation apaisée. Hors les cas dans lesquels le Conseil peut se satisfaire d'énoncer des obligations simples à la charge des États, obligations qui ne nécessitent aucune précision, ni quant à leur étendue, ni quant aux modalités de leur mise en œuvre, le Conseil crée des organes subsidiaires chargés d'assurer le suivi et l'application de la résolution adoptée sur le fondement du Chapitre VII. C'est à ces organes qu'il reviendra alors de préciser l'étendue des obligations énoncées par le Conseil dans sa résolution, ainsi que d'assurer le suivi des mécanismes mis en place dans le but de rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales pour une situation de crise donnée. Si le Conseil de sécurité peut adopter plusieurs résolutions successives concernant une même situation et aboutir ainsi à l'élaboration d'un arsenal juridique conséquent pour rétablir la paix dans une situation donnée, le corpus du droit dérivé onusien est également complété par les actes que les organes mandatés par le Conseil adoptent pour donner effet à ses résolutions. L'activité normative de ces organes est alors l'occasion d'un enchaînement d'actes juridiques pris les uns sur le fondement des autres, créant de nouvelles obligations et instituant de nouveaux organes, et composant les divers maillons d'une chaîne s'ancrant dans la Charte des Nations Unies. La notion de droit dérivé onusien se caractérise ainsi par une double affiliation organique et normative au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. L'adoption d'une résolution contraignante par le Conseil devient ainsi le point de départ d'une arborescence de nouvelles normes venant enrichir profondément l'ordre juridique international et se matérialisant sous la forme d'une chaîne organique (Section 1) et d'une chaîne normative (Section 2).

Section 1. L'existence d'une chaîne organique

136. Si la notion d'organe subsidiaire exige l'existence d'un lien de dépendance organique entre l'organe concerné et le Conseil de sécurité[242], la chaîne organique dont on cherche à démontrer l'existence doit également elle-même refléter ce lien entre l'organe mandaté et le Conseil de sécurité. Ce lien de dépendance manifeste l'idée selon laquelle l'organe mandaté agit au nom du Conseil de sécurité pour maintenir la paix et donc plus généralement, au nom de l'ONU elle-même. Le critère permettant de constater ce lien de rattachement réside dans le fait que la légitimité et la légalité des actions menées par ces organes trouvent leur fondement dans la décision du Conseil fondée sur le Chapitre VII.

137. Ainsi, à côté des stricts organes subsidiaires du Conseil, la question se pose de savoir si des organes qui n'ont pas été créés par le Conseil peuvent être considérés comme associés à la chaîne organique élaborée par le Conseil, qu'ils soient des institutions spécialisées de l'ONU telle l'AIEA, voire des organisations simplement liées à l'ONU telle la CPI. La situation de ces deux organismes rattachés au système des Nations Unies est particulière puisque, quoique structurellement indépendants de l'ONU et donc du Conseil[243], ceux-ci peuvent être saisis par lui sur le fondement d'une résolution adoptée sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Leur indépendance constitutive par rapport au système des Nations Unies[244] ne les empêche nullement d'être pleinement associés à une mission décidée par le Conseil pour contrer une menace à la paix, ainsi que le prévoit leur statut respectif[245]. Les actes qu'ils adoptent dans cette situation précise sont alors certes formellement fondés sur leur propre acte

---

242 P. REUTER, *Les organes subsidiaires des organisations internationales, in Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, pp. 415-440, spé. p. 437

243 Sur la distinction entre le mode de création des organes subsidiaires et celui des institutions spécialisées, voir P. REUTER, *op. cit.*, pp. 421-422

244 Le Statut de l'AIEA a été adopté au terme d'une Conférence et constitue un traité indépendant de la Charte des Nations Unies dont l'entrée en vigueur répond à des conditions classiques de droit des traités ; St. de la CPI, 9e considérant du préambule : « Déterminés [...] à créer une cour pénale internationale permanente et indépendante » (La CPI ne pouvait d'ailleurs être qu'un organe indépendant du système des Nations Unies en raison de son caractère judiciaire qui impose cette indépendance de manière consubstantielle).

245 St. AIEA, voir notamment l'art. III-B.4 concernant les rapports réguliers que l'AIEA doit remettre aux organes des Nations Unies, l'art. XII-C sur les garanties de l'Agence impliquant expressément le Conseil de sécurité et l'art. XVI-B.2 sur les relations avec d'autres organisations internationales ; St. CPI, voir spécialement l'art. 13-b) qui prévoit la saisine de la CPI par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII et qui constitue l'un des trois titres de compétence de la Cour.

constitutif mais également d'une certaine manière sur la résolution du Conseil de sécurité qui les mandate en vertu du Chapitre VII pour exercer leurs compétences dans un but que le Conseil a lui-même déterminé. Cependant, la notion de chaîne organique nécessite cette dépendance organique de l'entité qui agit en vertu d'une résolution du Conseil vis-à-vis du Conseil lui-même. Ainsi, quand bien même des organisations telles que l'AIEA ou la CPI sont associées à la réalisation d'une mission de maintien de la paix emmenée par le Conseil en vertu du Chapitre VII, les actes qu'elles adoptent, tout en étant des actes d'exécution d'une norme de droit dérivé onusien, n'en deviennent pas pour autant eux même des actes appartenant à la chaîne normative du droit dérivé onusien. En effet, disposant d'une personnalité propre et d'un acte constitutif élaboré et adopté librement par les États, ces organes jouissent d'une autonomie telle que les actes qu'ils prennent pour donner effet aux résolutions du Conseil ne peuvent pas être intégrés à la chaîne normative du droit onusien puisqu'eux-mêmes ne peuvent intégrer la chaîne organique onusienne.

138. La chaîne organique *stricto sensu* qu'on se propose à présent d'analyser traduirait l'idée selon laquelle les actes de droit dérivé onusien pris sur le fondement du Chapitre VII permettraient l'émergence d'un tissu d'organes reliés les uns aux autres par un lien de dépendance organique et dotés de compétences contraignantes pour rétablir la paix. Le Conseil de Sécurité, par ses résolutions contraignantes, institue alors des organes subsidiaires (§ 1) qui vont eux-mêmes créer leurs propres démembrements (§ 2) afin de remplir au mieux la mission qui leur a été confiée par le Conseil.

§ 1. Les organes subsidiaires du Conseil de sécurité

139. L'intérêt d'analyser l'institution, par le Conseil, d'organes subsidiaires chargés de mettre en œuvre les mesures coercitives décidées par le Conseil, réside dans la nature du lien rattachant l'organe subsidiaire à l'organe principal qui le crée, mettant en lumière une autonomie plus au moins importante dans la manière dont l'organe subsidiaire du Conseil réalise sa mission. Alors même qu'ils suivent tous un mode de création identique (A), la nature du lien existant entre le Conseil et ses organes subsidiaires se justifie par la nature de la mission confiée à chaque organe et qui détermine les moyens dont chacun d'entre eux dispose pour réaliser sa mission (B).

A. La création par le Conseil de Sécurité d'organes subsidiaires

140. La création d'organes subsidiaires par le Conseil de sécurité est un moyen pour ce dernier de déléguer l'exercice de ses compétences[246], tout en gardant un certain contrôle sur cet exercice. Le Conseil de sécurité n'étant pas lui-même doté de compétences d'exécution, il ne peut que demander à d'autres organes de mettre en œuvre les décisions qu'il adopte dans ses résolutions. La création d'organes subsidiaires par le Conseil de sécurité est donc le premier maillon de la chaîne organique qui se met en place dans le but de remédier aux atteintes portées à la paix et à la sécurité internationales. Si les fondements de la création de tels organes ne sont pas toujours explicites dans les résolutions du Conseil (1), il en est de même concernant la nature réelle du lien qui unit le Conseil à ses organes subsidiaires (2).

1. La compétence du Conseil pour créer des organes subsidiaires

141. Tous les organes principaux des organisations internationales disposent d'une compétence, implicite[247] ou explicite, leur permettant de créer des organes subsidiaires[248]. L'introduction explicite de cette compétence dans l'acte constitutif d'une organisation internationale découle de la consécration des pouvoirs implicites reconnus à l'organisation. Selon la théorie des pouvoirs implicites (ou impliqués), originellement énoncée en droit interne par la Cour Suprême des États-Unis d'Amérique[249], transposée en droit international par la Cour Permanente de Justice Internationale[250], puis consacrée par la Cour Internationale de Justice[251], un organe doit être considéré comme possédant les pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément prévus par l'acte constitutif, sont cependant nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

142. La Charte des Nations Unies autorise, de manière explicite et générale, la création d'organes subsidiaires lorsque cela se révèle nécessaire pour la réalisation des missions

246 Ch. ROUSSEAU, *Droit international public, Tome II – Les sujets de droit*, Sirey, 1974, n° 322, p. 572
247 P. REUTER, *Les organes subsidiaires des organisations internationales, op. cit*., p. 416
248 P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 617
249 Cour Suprême des États-Unis, 1819, *Mc Culloc vs Maryland*
250 C.P.J.I., avis du 23 juillet 1926, *Compétences de l'O.I.T.*, série B n° 13, p. 18
251 CIJ, Avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, 11 avril 1949, Recueil 1949, p. 177

confiées à l'Organisation[252]. Cette possibilité est réaffirmée spécifiquement concernant le Conseil de sécurité qui peut, lorsqu'il le juge nécessaire, créer les organes subsidiaires qui lui permettront d'exercer de manière efficace les fonctions que la Charte lui confie[253].

La formulation des dispositions de l'article 29 de la Charte permet de cerner l'étendue de la compétence du Conseil de sécurité en la matière. Si l'appréciation de Conseil est libre quant à l'opportunité de créer un organe subsidiaire, son action n'est limitée que par l'étendue des compétences que la Charte lui attribue. En d'autres termes, si le Conseil a toute latitude pour définir la nature et le mandat de l'organe qu'il crée, ainsi que le moment de la création, il doit cependant rester dans les limites de sa compétence d'attribution, c'est-à-dire qu'il ne peut créer que les organes qui lui sont nécessaires pour accomplir les missions que la Charte lui confie.

L'article 7 § 2 de la Charte, et plus spécifiquement l'article 29, sont les dispositions juridiques qui permettent au Conseil de créer les organes subsidiaires qui lui sont nécessaires pour exercer ses fonctions statutaires. La possibilité pour le Conseil de créer des organes subsidiaires n'est donc pas propre aux dispositions du Chapitre VII de la Charte, ce pouvoir appartient de manière générale au Conseil pour mettre en œuvre les compétences qu'il détient de l'ensemble du texte constitutif. Ainsi, le Conseil se place au sommet d'une chaîne organique, dont ses organes subsidiaires ne sont que le premier échelon puisque ces derniers disposent également en toute logique de la compétence nécessaire pour créer leurs propres organes internes[254].

143. Le pouvoir, pour le Conseil de sécurité, de créer ses organes subsidiaires, est donc un pouvoir général que le Conseil exerce dans le cadre de ses divers domaines de compétences. Ainsi, le Conseil peut créer des organes subsidiaires, en vertu de l'article 29 de la Charte, lorsqu'il exerce ses compétences dans le cadre du règlement pacifique des différends (Chapitre VI) ou d'une action en cas de menace à la paix (Chapitre VII), avec ou sans la participation d'organismes régionaux (Chapitre VIII). L'objectif étant ici de définir les fondements de la chaîne organique qui se met en place par l'utilisation du Chapitre VII de la Charte, il convient

252 CNU, article 7 § 2 : « Les organes subsidiaires qui se révèleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présent Charte. »

253 CNU, article 29 : « Le Conseil peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. »

254 Voir *infra*, § 2. Les démembrements des organes subsidiaires

alors de mettre en lumière les fondements précis des organes subsidiaires dont la création s'est fondée sur le Chapitre VII. Cette invocation peut être faite par le Conseil dans sa résolution contraignante pour appuyer la création de l'organe subsidiaire ou de manière plus éloignée pour appuyer le mandat confié à l'organe ainsi créé. En effet, il est aujourd'hui communément admis que lorsque le Conseil invoque le Chapitre VII pour donner un effet contraignant à l'une de ses résolutions, le Conseil se réfère au Chapitre VII dans sa globalité et non pas à une ou plusieurs dispositions précises dudit Chapitre. Il est donc nécessaire de déterminer précisément les fondements textuels et l'interprétation qui en a été faite par le Conseil afin de pouvoir mener une analyse approfondie, par la suite, de la nature du lien qui se noue entre le Conseil et ses différents organes subsidiaires.

Il semble que trois dispositions, de nature différente, puissent être considérées comme les fondements textuels exacts de la création de quatre catégories d'organes subsidiaires du Conseil de sécurité : les Comités des sanctions, les Opérations de maintien de la paix, les Administrations intérimaires et les Tribunaux pénaux internationaux.

144. L'article 28 du Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité (RIP)[255], adopté en vertu de l'article 30 de la Charte[256], est une disposition à portée générale, visant à organiser la conduite des débats au sein du Conseil, il ne concerne donc pas spécifiquement le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette disposition permet au Conseil d'instituer une commission, un comité ou un rapporteur en son sein afin d'étudier en profondeur une question particulière qui sera ensuite débattue en séance, selon l'ordre du jour fixé par le Secrétaire général et approuvé par le Président du Conseil[257]. Le Conseil peut donc instituer de tels organes à tout moment, lorsqu'il estime qu'une question mérite une analyse poussée et détaillée avant d'adopter des mesures, quel que soit le titre de compétence invoqué. Ces Comités créés en vertu de l'article 28 du RIP sont des organes internes au Conseil[258], en ce sens qu'ils font

---

255 Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, Article 28 : « Le Conseil peut désigner une commission, un comité ou un rapporteur pour une question déterminée. » S/96/Rev.7

256 CNU, article 30 : « Le Conseil de sécurité établit son règlement intérieur [...]. »

257 Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, article 7, alinéa 1er : « L'ordre du jour provisoire de chaque séance du Conseil de sécurité est établi par le Secrétaire général et approuvé par le Président du Conseil de sécurité. »

258 E. DECAUX, L'article 29 de la Charte des Nations Unies, in J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, pp. 775-791, spé. p. 777.

partie intégrante du Conseil puisque les membres de ces Comités sont les membres du Conseil[259]. Les Comités ne sont donc statutairement qu'une émanation du Conseil et l'on constate une identité certaine entre le Conseil et ses Comités. Ces organes créés en vertu de l'article 28 du RIP du Conseil et s'intégrant à la chaîne organique que l'on étudie ici ne regroupent que ceux dont la résolution qui les institue est fondée sur le Chapitre VII. En effet, l'étendue de l'étude menée ici étant restreinte aux seules situations de crise, la chaîne organique que l'on cherche à systématiser ne peut intégrer que les organes dont la création est placée sous le sceau du Chapitre VII, « label » rattachant les actes adoptés par le Conseil au maintien de la paix et rattachant donc les organes subsidiaires au système de sécurité collective. Au début de l'année 2011, on compte vingt et un Comités des sanctions dont la création est fondée sur le Chapitre VII, dont treize en activité et huit abrogés. Les sept Comités déjà abrogés regroupaient le Comité 661 pour l'Iraq et le Koweït[260], le Comité 748 pour la Jamahiriya Arabe Libyenne[261], le Comité 918 pour le Rwanda[262], le Comité 1160 pour le Kosovo[263], le Comité 1298 pour l'Ethiopie et l'Érythrée[264], le Comité 1343 pour le Liberia[265] (successeur du Comité 985), et le Comité 1132 pour la Sierra Leone[266]. Les Comités en activité regroupent le Comité 1267[267] devenu 1989[268] de lutte contre Al Qaïda, le Comité 1373 contre le terrorisme[269], le Comité 1518 pour l'Iraq[270] (successeur du Comité 661), le Comité 1521 pour le Liberia[271], le Comité 1533 pour la République

---

259 Comité pour l'Iraq et le Koweït : S/RES/661 (1990) § 6 ; Comité pour la Jamahiriya Arabe Libyenne : S/RES/748 (1992) § 9 ; Comité pour le Rwanda : S/RES/918 (1994) § 14 ; Comité pour la Sierra Leone : S/RES/1132 (1997) § 10 ; Comité pour le Kosovo : S/RES/1160 (1998) § 9 ; Comité de lutte contre Al Qaïda : S/RES/1267 (1999) § 6 ; Comité pour l'Érythrée et l'Éthiopie : S/RES/1298 (2000) § 8 ; Comité pour le Liberia : S/RES/1343 (2001) § 14 ; Comité de lutte contre le terrorisme : S/RES/1373 (2001) § 6 ; Comité pour l'Irak : S/RES/1518 (2003) § 1 ; Comité pour le Liberia : S/RES/1521 (2003) § 21 ; Comité pour le Congo : S/RES/1533 (2004) § 8 ; Comité de lutte contre les ADM : S/RES/1540 (2004) § 4 ; Comité pour la Côte d'Ivoire : S/RES/1572 (2004) § 14 ; Comité pour le Soudan : S/RES/1591 (2005) § 3 a) ; Comité pour l'enquête sur l'assassinat de Rafic Hariri : S/RES/1636 (2005) § 3 b) ; Comité sur les essais nucléaires en Corée : S/RES/1718 (2006) § 12 ; Comité sur les essais nucléaires en Iran : S/RES/1737 (2006) § 18.

260 S/RES/661 (1990) § 6.

261 S/RES/748 (1992) § 9.

262 S/RES/918 (1994) § 14.

263 S/RES/1160 (1998) § 9.

264 S/RES/1298 (2000) § 8.

265 S/RES/1343 (2001) § 14.

266 S/RES/1132 (1997) § 10.

267 S/RES/1267 (1999) § 6.

268 S/RES/1289 (2011) § 2.

269 S/RES/1373 (2001) § 6.

270 S/RES/1518 (2003) § 1.

271 S/RES/1521 (2003) § 21.

démocratique du Congo[272], le Comité 1540 de lutte contre les armes de destruction massive[273], le Comité 1572 pour la Côte d'Ivoire[274], le Comité 1591 pour le Soudan[275], le Comité 1636 sur l'assassinat de Rafic Hariri[276], le Comité 1718 sur les essais nucléaires de la République populaire démocratique de Corée[277], le Comité 1737 sur les essais nucléaires de la République islamique d'Iran[278], le Comité 1988 de lutte contre les Taliban[279] et le Comité 1970 pour la Libye[280]. Chacune de ces vingt et une résolutions se réfère, dans le cadre de l'exercice des compétences tirées du Chapitre VII, au pouvoir du Conseil issu de l'article 28 de son RIP lui permettant de créer lesdits Comités. Ces Comités créés dans le cadre d'une action menée sous le sceau du Chapitre VII bénéficieront alors de l'autorité attachée aux décisions contraignantes du Conseil adoptées sur le fondement du Chapitre VII.

145. Les articles 41 et 42 de la Charte[281] sont les dispositions qui permettent au Conseil, lorsqu'il constate une menace à la paix conformément à l'article 39, de prendre des mesures contraignantes impliquant ou non l'usage de la force armée. Ces articles sont construits d'une manière identique, ils énoncent le principe du pouvoir conféré au Conseil puis énumèrent quelques exemples de mesures que le Conseil pourrait prendre. Ces listes ne sont donc qu'illustratives et non exhaustives, ainsi, les mesures que le Conseil peut prendre en vertu de ces deux articles comprennent notamment la possibilité pour le Conseil de créer des organes chargés d'un mandat particulier. La combinaison de ces deux articles donne naissance à deux catégories d'organes subsidiaires, les Opérations de maintien de la paix et les Administrations intérimaires. Si le mécanisme pour instituer les deux organes est le même, une combinaison des

---

272 S/RES/1533 (2004) § 8.
273 S/RES/1540 (2004) § 4.
274 S/RES/1572 (2004) § 14.
275 S/RES/1591 (2005) § 3 a).
276 S/RES/1636 (2005) § 3 b).
277 S/RES/1718 (2006) § 12.
278 S/RES/1737 (2006) § 18.
279 S/RES/1988 (2011) § 30.
280 S/RES/1970 (2011) § 24.
281 CNU, article 41 : « Le 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 [...]. »
Article 42 : « [...] [Le Conseil de sécurité] peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintient ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies. »

articles 41 et 42 de la Charte, seule la nature du mandat confié à l'un ou l'autre de ces deux organes varie ; en d'autres termes, seuls les pouvoirs conférés à ces organes vont différer alors que les domaines de compétences sont les mêmes, faisant ainsi des Administrations intérimaires, une catégorie particulière d'Opérations de maintien de la paix. Si le Conseil recourt à une combinaison des articles 41 et 42 pour créer de tels organes subsidiaires c'est bien parce que l'étendue de leur mandat recouvre à la fois des missions de maintien de l'ordre impliquant l'usage de la force armée et des missions nécessitant l'engagement d'un processus politique n'impliquant pas l'usage de la force armée. La combinaison de ces deux dispositions du Chapitre VII a donné naissance à huit Opérations de maintien de la paix[282], dont quatre sont toujours en cours aujourd'hui. Les quatre opérations terminées sont la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (MONUIK)[283], la deuxième Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM II)[284], l'Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie (ONURC)[285] et l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB)[286]. Les quatre Opérations toujours en cours sont la Mission des Nations Unies au Liberia (MINUL)[287], l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI)[288], la Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)[289] et la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS)[290]. Cette combinaison des articles 41 et 42 de la Charte a également donné naissance à trois Administrations intérimaires, la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)[291], qui est toujours en activité, ainsi que l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja

---

282 Ne sont ici prises en compte que les Opérations de maintien de la paix dont *l'existence même* repose sur le fondement du Chapitre VII et non celles dont *seule une partie du mandat* qui leur est confié est fondée sur le Chapitre VII, telles la MINUSTAH, S/RES/1542 (2004) § 7, l'opération hybride UA-ONU la MINUAD, S/RES/1769 (2007) § 15 et la FISNUA, S/RES/1990 (2001) qui sont encore en cours aujourd'hui ; telles également, pour les Opérations terminées, la MINUS, S/RES/1590 (2005) qui a pris fin le 9 juillet 2011, la MONUC, S/RES/1291 (2000) et 1565 (2004) qui a pris fin le 1er juillet 2010, la MINUSIL, S/RES/1270 (1999) et S/RES/1289 (2000) qui a pris fin en décembre 2005, la MANUTO, S/RES/1410 (2002) qui a pris fin le 20 mai 2005 et la FORPRONU, S/RES/743 (1992) qui a pris fin le 31 mars 1995.
Concernant la MINUS, voir S/RES/1590 (2005) § 16 ; et la MINURCAT, voir S/RES/1778 (2007) § 6.

283 Concernant la création de la MONUIK, voir S/RES/687 (1991) § 5 et S/RES/689 (1991)

284 Concernant la création de l'ONUSOM II, voir S/RES/814 (1993) § 5

285 Concernant la création de l'ONURC, voir S/RES/981 (1995) § 2

286 Concernant la création de l'ONUB, voir S/RES/1545 (2004) § 2

287 Concernant la création de la MINUL, voir S/RES/1509 (2003) § 1

288 Concernant la création de l'ONUCI, voir S/RES/1528 (2004) § 1er.

289 Concernant la création de la MONUSCO, voir S/RES/1925 (2010) § 1er.

290 Concernant la création de la MINUSS, voir S/RES/1996 (2011) § 1er.

291 Concernant la création de la MINUK, voir S/RES/1244 (1999) § 5.

et le Srem occidental (ATNUSO)[292] et l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO)[293] qui ont terminé leur mission.

146. Enfin, le Conseil a eu recours au seul article 41 pour créer les deux Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie[294] et le Rwanda[295] puisque cet article lui permet d'adopter des mesures contraignantes ne comprenant pas de recours à la force militaire. Ce mode original de création d'une juridiction répressive internationale a, pendant un temps, laissé perplexe une partie de la doctrine[296] : le Conseil pouvait-il conférer à l'un de ses organes subsidiaires un pouvoir judiciaire qu'il ne détenait pas lui-même ? Bien que le Conseil ait estimé que la création d'un Tribunal pénal international était une mesure permettant la restauration d'une situation de paix et de sécurité[297], disposait-il de la compétence lui permettant d'instaurer une juridiction pénale circonstanciée ? La Chambre d'appel du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie a répondu à cette interrogation dans l'affaire *Dusko Tadic*[298] en s'inspirant de la jurisprudence de la CIJ[299], et a affirmé que le Conseil n'avait non pas délégué des pouvoirs judiciaires à l'un de ses organes subsidiaires, mais qu'il avait créé un « instrument pour l'exercice de sa propre fonction »[300] de maintenir la paix. En effet, comme le Conseil l'avait lui-même affirmé dans une résolution antérieure, le jugement des individus soupçonnés d'avoir commis des crimes internationaux graves était une des mesures permettant de rétablir la paix dans la région[301], rendant ainsi la création d'un Tribunal pénal international *ad hoc* nécessaire pour rétablir et maintenir la paix.

147. Le Conseil de sécurité se trouve à la tête de plusieurs catégories d'organes subsidiaires regroupant vingt et un Comités des sanctions, huit Opérations de maintien de la paix,

---

292 Concernant la création de l'ATNUSO, voir S/RES/1037 (1996) § 1er.
293 Concernant la création de l'ATNUTO, voir S/RES/1272 (1999) § 1er.
294 S/RES/827 (1993) du 25 mai 1993.
295 S/RES/955 (1994) du 8 novembre 1994.
296 L. CONDORELLI et S. VILLALPANDO, *Les Nations Unies et les juridictions pénales internationales*, *in* J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, pp. 201-245, spé. p. 218.
297 Rapport du Secrétaire général sur la décision du Conseil d'instituer un Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie, S/25704 p. 5 § 10 *in fine*.
298 TPIY, Affaire *Dusko Tadic*, IT-94-1, Chambre d'appel, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, §§ 32-40, spé. § 38.
299 CIJ, Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, Avis consultatif du 13 juillet 1954, Recueil 1954, p. 57.
300 Ibid.
301 S/RES/808 (1993) 9e considérant

trois Administrations intérimaires et deux Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*. Pour chacun de ces organes, le Conseil a utilisé son pouvoir général énoncé à l'article 29 de la Charte, dans le cadre des compétences particulières que lui confèrent les articles 41 et 42 du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ces organes voient donc leur acte constitutif et leur mandat issus d'une résolution contraignante fondée sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; l'autorité dont ils sont issus va rejaillir sur la manière dont ces organes vont accomplir leur mission.

2. La nature variable du lien unissant le Conseil à ses organes subsidiaires

148. Si le Conseil de sécurité ne laisse aucune autonomie à ses organes subsidiaires quant à la définition de leur mandat et de leur organisation[302] et si les organes subsidiaires n'ont pas de personnalité propre[303], agissant ainsi au nom et pour le compte du Conseil de Sécurité, cependant, selon la nature de la mission exercée, les organes subsidiaires bénéficieront d'une plus ou moins grande autonomie de fonctionnement[304]. C'est parce que le Conseil décide qu'un de ses organes subsidiaires exercera un type particulier de mission, qu'il lui attribue alors un mandat lui conférant une nature en adéquation avec la mission confiée. Les organes subsidiaires du Conseil sont ainsi des instruments au service de son action, afin de garantir à ses décisions un effet utile. À la manière de l'artiste, le Conseil utilise alors ses instruments d'une manière particulière selon l'œuvre qu'il envisage de créer, autrement dit selon les exigences de la situation à laquelle il veut remédier. Le lien qui unit le Conseil à ses organes subsidiaires dépend donc de la nature de la mission que le Conseil leur confie[305].

149. Cette idée peut partiellement se retrouver dans la typologie qu'élaborent certains auteurs, mettant en lumière deux catégories d'organes subsidiaires du Conseil, les organes internes, « dans le droit fil des fonctions diplomatiques du Conseil », regroupant l'ensemble des Comités des sanctions, et les organes externes, « chargés de fonctions opérationnelles », regroupant les Opérations de paix, les Administrations

302 Ch. ROUSSEAU, *ibid.*
303 P.-M. DUPUY, *Droit international public*, *op. cit.*, § 157, p. 189.
304 P. REUTER, *op. cit.*, p. 437
305 Dans ce sens, voir P. REUTER, *ibid.*

transitoires et les deux TPI[306]. Cette distinction entre organes internes et organes externes permet d'emblée de souligner la distinction fondamentale qui s'instaure entre les organes placés sous un contrôle étroit du Conseil (les Comités) et les organes dotés de compétences propres, bénéficiant d'une plus grande autonomie, voire d'une indépendance dans l'exercice de leurs fonctions (Opérations de paix, Administrations intérimaires et TPI).

150. En vertu de l'article 28 du RIP, les Comités sont institués pour la conduite des débats au sein du Conseil afin d'étudier une question déterminée. Ils ne sont donc qu'un simple outil de travail, une sorte de démembrement, d'excroissance interne du Conseil dont l'objectif est de mener une étude plus approfondie de la question. Les résolutions contraignantes du Conseil créant de tels Comités précisent le mandat que le Conseil souhaite leur confier, celui-ci se rapprochant plus d'une mission de police, c'est-à-dire de surveillance et de suivi des obligations imposées par le Conseil aux sujets de l'ordre juridique international. Les Comités n'étant cependant qu'un outil de travail au sein même du Conseil, leur institution permet au Conseil d'exercer un contrôle strict sur l'application des sanctions qu'il a édictées. Ainsi, en élargissant les compétences qu'il reconnaît à ses Comités, le Conseil s'offre la possibilité de contrôler plus en profondeur par lui-même le suivi des sanctions. En effet, si les anciens Comités des sanctions aujourd'hui abrogés devaient uniquement assurer le respect des embargos décidés par le Conseil[307], certains plus récents se voient confier un mandat plus large, des compétences plus étendues[308], afin de faire évoluer le régime de sanctions initialement élaboré par le Conseil dans le but de maintenir son efficacité. La mission initiale de simple surveillance s'est muée en une mission exécutive : les Comités sont à présent chargés de préciser les modalités d'exécution des obligations générales énoncées par le

306 E. DECAUX, *Article 29*, *in* J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU, *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, 3e édition, ECONOMICA, 2005, pp. 975-991, spé. p. 977. Cette étude ouvre d'intéressantes pistes de réflexion et montre une fois encore la difficulté à élaborer une typologie des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, ainsi que le prouve la distinction sibylline entre les Comités *opérationnels*, organes internes, et les organes externes *chargés de fonctions opérationnelles* (c'est nous qui soulignons).

307 Comité pour l'Iraq et le Koweït : S/RES/661 (1990) § 6b) ; Comité pour la Libye : S/RES/748 (1992) § 9 ; Comité pour le Rwanda : S/RES/918 (1994) § 14.

308 Le Conseil a d'abord abandonné à ses Comités le soin de réfléchir à la manière de mettre en œuvre les régimes de sanctions qu'il avait institués, voir Comité pour la Sierra Leone : S/RES/1132 (1997) § 10 d) ; Comité pour le Kosovo : S/RES/1160 (1998) § 9 d).

Conseil dans sa résolution pour délimiter un régime de sanctions[309], d'identifier les objets des mesures devant remédier à la menace à la paix[310], voire parfois de mener des enquêtes sur place[311]. L'instrument « Comité » se présente alors entre les mains du Conseil comme la meilleure solution pour déléguer le traitement d'une question, tout en gardant un contrôle certain sur le suivi du régime de sanctions mis en place. Le rapprochement entre les Comités et les agences américaines prend alors tout son sens[312], notamment lorsque l'on constate les potentialités contenues dans l'instrument « Comité » et réalisées dans le Comité 1373, doté d'une autorité puissante à l'égard des États[313] et placé sous le contrôle strict du Conseil de sécurité[314]. Le statut des Comités ainsi que la reconnaissance de leurs larges compétences par le Conseil permettent ainsi à ce dernier d'exercer directement, par le truchement de ses Comités, une compétence exécutive.

151. Si l'on s'est permis plus tôt de rapprocher l'analyse de la création des Opérations de paix et des Administrations intérimaires, deux organes externes du Conseil, c'est parce que les Administrations intérimaires sont une forme d'Opération de maintien de la paix poussée à leur extrême. Alors qu'une Opération de paix a pour objet d'accompagner l'État dans un processus de renforcement de son autorité, une Administration intérimaire est instituée sur un territoire afin de remplacer purement et simplement l'autorité étatique défaillante, dans le but, à terme, d'instaurer une nouvelle autorité étatique répondant aux exigences de l'état de droit. Ces deux types d'organes

309 Comité pour la Sierra Leone : S/RES/1132 (1997) § 10 d) ; Comité pour le Kosovo : S/RES/1160 (1998) § 9 d) ; Comité de lutte contre Al Qaïda : Directives adoptées le 1er février 2000, SC/6802, citées dans le 1er rapport du Comité au Conseil de sécurité S/2000/1254 § 12 ; Comité pour l'Éthiopie et l'Érythrée : S/RES/1298 (2000) § 8 d) ; Comité pour le Liberia : S/RES/1343 (2001) § 14 c) ; Comité de lutte contre le terrorisme : S/RES/1373 (2001) § 7 ; Comité pour l'Iraq : S/RES/1518 (2003) § 2 ; Comité de lutte contre les ADM : S/2004/958 §§ 6-7 ; Comité pour la Côte d'Ivoire : S/RES/1572 (2004) § 14 e) ; Comité pour le Soudan : S/RES/1591 (2005) § 3 a-iii) ; Comité sur les essais nucléaires en Corée du Nord : S/RES/1718 (2006) § 12 f) ; Comité sur les essais nucléaires en Iran : S/RES/1737 (2006) § 18 g).

310 Comité pour la Sierra Leone : S/RESL/1132 (1997) § 10 f) ; Comité de lutte contre Al Qaïda : S/RES/1267 (1999) § 6 d-e) ; Comité pour le Liberia : S/RES/1343 (2001) § 14 b) e) et i) ; Comité pour l'Iraq : S/RES/1518 (2003) § 1 ; Comité pour le Liberia : S/RES/1521 (2003) § 21 d) ; Comité pour la Côte d'Ivoire : S/RES/1572 (2004) § 14 a) ; Comité pour le Soudan : S/RES/1591 (2005) § 3 a-ii) ; Comité pour l'assassinat de Rafic Hariri : S/RES/1636 (2005) § 3 b), renvoyant aux art. 1er et 3e de l'Annexe de la résolution ; Comité sur les essais nucléaires en Corée du Nord : S/RES/1718 (2006) § 12 d-e) ; Comité sur les essais nucléaires en Iran : S/RES/1737 (2006) § 18 e-f).

311 Comité de lutte contre Al Qaïda : S/RES/1333 (2000) § 16 f).

312 E. DECAUX, *op. cit.*, p. 985.

313 S. SZUREK, *La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du Chapitre VII : un laboratoire normatif*, RGDIP 2005, pp. 5-49, spé. p. 42, § 60.

314 E. DECAUX, *op. cit.*, p. 991.

subsidiaires du Conseil de sécurité ont donc un statut de base quasiment similaire[315] puisque leur mission consiste à renforcer la capacité de l'infrastructure étatique sur un territoire. Leurs domaines de compétences sont identiques (respect d'un cessez-le-feu[316], désarmement et réinsertion des combattants[317], assistance humanitaire[318], maintien de l'ordre public[319]), seule la nature des pouvoirs conférés à chaque type d'organe varie : les Opérations assistent l'État[320], les Administrations remplacent l'État[321]. C'est la nature des pouvoirs que le Conseil reconnaît au Chef de la mission qui va conditionner la nature des liens existant entre le Conseil et l'Opération et notamment instituer une distinction fondamentale entre les Opérations de maintien de la paix et les Administrations transitoires. Les termes exacts employés par le Conseil pour déterminer la nature du mandat de chaque mission sont probants : les Opérations de paix doivent faciliter la mise en œuvre d'un accord, surveiller le respect d'un cessez-le-feu, accompagner et aider le gouvernement ; les Administrations intérimaires doivent

---

315 La manière dont le site internet de l'ONU présente ces différentes opérations est intéressante sur ce point : les Administrations intérimaires sont présentées dans la même rubrique que les strictes Opérations de maintien de la paix. Voir http://www.un.org/french/peace/peace/index.html.
Le Secrétaire général fait cependant une distinction claire et non équivoque entre ces deux types de missions, voir S/1999/1024 § 1 : « le Conseil a invité le Secrétaire général à planifier et préparer une administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental, *incorporant* une opération de maintien de la paix » (c'est nous qui soulignons).

316 Concernant les OP, voir le mandat de la MONUIK : S/RES/687 (1991) § 5, renvoyant au rapport du Secrétaire général S/22454 § 2 ; de l'ONURC : S/RES/981 (1995) § 3 a) ; de la MINUL : S/RES/1509 (2003) § 3 ; de l'ONUCI : S/RES/1528 (2004) § 9 a) ; de l'ONUB : S/RES/1545 (2004) § 5-1°.
Concernant les Administrations, voir le mandat de la MINUK : S/RES/1244 (1999) § 9 a).

317 Concernant les OP, voir le mandat de l'ONURC : S/RES/981 § 3 f) ; de la MINUL : S/RES/1509 § 3 f-g) ; de l'ONUCI : S/RES/1528 § 6 d-h) ; de l'ONUB : S/RES/1545 § 5-3°.
Concernant les Administrations, voir le mandat de l'ATNUSO : S/RES/1037 (1996) § 10 a) ; de la MINUK : S/RES/1244 § 9 b).

318 Concernant les OP, voir le mandat de l'ONUSOM II : S/RES/814 (1993) § 4 b) ; de l'ONURC : S/RES/981 § 3 e) ; de la MINUL : S/RES/1509 § 3 k) ; l'ONUCI : S/RES/1528 § 6 k) ; de l'ONUB : S/RES/1545 § 5-6°
Concernant les Administrations, voir le mandat de la MINUK : S/RES/1244 § 9 c) ; de l'ATNUTO : S/RES/1272 (1999) § 2 d).

319 Concernant les OP, voir le mandat de l'ONUSOM II : S/RES/814 § 4 d) ; de la MINUL : S/RES/1509 § 3 j) ; de l'ONUCI : S/RES/1528 § 6 p-q) ; de l'ONUB : S/RES/1545 § 6-2°.
Concernant les Administrations, voir le mandat de la MINUK : S/RES/1244 § 9 d) ; de l'ATNUTO : S/RES/1272 § 2 a).

320 Concernant le mandat de la MONUIK, voir S/RES/687 (1991) § 5 ;de l'ONUSOM II, voir S/RES/814 (1993) § 4 b-e) ; de l'ONURC, voir S/RES/981 (1995) § 3 ; de la MINUL, voir S/RES/1509 (2003) § 3 n-s) ; de l'ONUCI, voir S/RES/1528 (2003) § 6 c, d, e, p, q) ; de l'ONUB, voir S/RES/1545 (2004) §§ 2, 5-7.

321 Concernant le mandat de l'ATNUSO, voir S/RES/1037 (1996) § 11, renvoyant au rapport du Secrétaire général S/1996/1028 § 17 ; de la MINUK, voir S/RES/1244 (1999) § 11 b-d) ; de l'ATNUTO, voir S/RES/1272 (1999) § 1er.

exercer l'ensemble des pouvoirs législatifs et exécutifs, y compris l'administration de la justice, autrement dit, ces autorités doivent « gouverner »[322] un territoire.

152. Ainsi, lorsque le Conseil décide de soustraire temporairement un territoire à la compétence souveraine d'un État afin d'en confier l'administration à l'un de ses organes subsidiaires, il confie à cet organe des pouvoirs particuliers, relativement à son statut d'organe subsidiaire d'une organisation internationale (pouvoirs législatif et exécutif), nécessitant dès lors un rapport particulier vis-à-vis de l'organe qui l'a créé, c'est-à-dire vis-à-vis de lui-même. Confiant à un organe subsidiaire l'exercice des compétences de nature étatique de faire la loi et d'en assurer l'application sur l'ensemble d'un territoire déterminé, le Conseil se doit alors de respecter la nature fondamentale de ces pouvoirs en en respectant l'exercice indépendant. Lorsque, cependant, le Conseil décide d'instituer une Opération afin d'accompagner un État dans la reconstruction de son autorité sur son territoire, les pouvoirs conférés à l'Opération relèvent plus d'une mission diplomatique particulièrement poussée et intrusive, sans pour autant que l'Opération se voie jamais conférer des pouvoirs de nature étatique.

153. Quant au lien qui unit le Conseil aux deux TPI qu'il a institués respectivement en 1993 et 1994, celui-ci se caractérise par une indépendance statutaire explicite liée à la nature juridictionnelle de ces organes subsidiaires[323]. Du fait de leur nature judiciaire, les deux TPI ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, ni à l'autorité, ni au contrôle du Conseil de sécurité[324]. C'est parce que le Conseil a décidé d'instituer un Tribunal pénal que le statut de l'organe subsidiaire doit être conforme aux critères déterminants de tout organe juridictionnel, notamment celui de l'indépendance. C'est donc parce que le Conseil a décidé de créer une instance juridictionnelle qu'il doit lui accorder toute l'indépendance nécessaire pour accomplir pleinement sa mission.

---

322 Il s'agit de l'expression exacte employée par le Secrétaire général concernant les pouvoirs de l'Administrateur transitoire de l'ATNUSO, voir S/1995/1028 § 22 *in fine*.

323 Premier rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur le fonctionnement du TPIR du 13 février 1995, S/1995/134 § 8 : « Le Tribunal international pour le Rwanda est un organe subsidiaire du Conseil de sécurité au sens de l'Article 29 de la Charte. [...][En] temps qu'organe judiciaire, néanmoins, il est indépendant de tout État ou groupe d'États, y compris du Conseil de sécurité. »

324 Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité du 3 mai 1993, S/25704 § 28 : « Dans l'accomplissement de ses fonctions, [le TPIY] ne serait pas soumis à l'autorité ou au contrôle du Conseil de sécurité. »

154. Ainsi, si le Conseil détient une compétence assez large pour créer tout type d'organe subsidiaire afin qu'il l'assiste dans sa mission principale de maintien de la paix, la nature de l'organe que le Conseil choisit de créer déterminera la nature du lien qui unira son organe subsidiaire à lui, indépendamment de la volonté du Conseil. La nature variable des organes que crée le Conseil se répercute sur les moyens dont ils disposent pour exécuter le mandat que leur a confié le Conseil.

B. Les moyens des organes subsidiaires

155. Afin de remplir la mission que le Conseil leur a confiée, les organes subsidiaires du Conseil disposent de moyens qui laissent parfois entrevoir le fait que ces organes constituent des entités à part au sein du système onusien en raison de leur mission de maintien de la paix. Les organes subsidiaires du Conseil se voient attribuer un budget (1) et un personnel (2).

1. La nature du budget des organes subsidiaires

156. L'objectif est ici d'analyser la nature des budgets attribués à chaque organe subsidiaire afin de montrer que ces organes créés sur le fondement du Chapitre VII sont effectivement des organes particuliers au sein du système onusien.

La responsabilité principale en matière financière et budgétaire appartient à l'Assemblée Générale puisque c'est elle qui adopte le budget[325] proposé par le Secrétaire général[326], après l'avis du Comité consultatif aux questions administratives et budgétaires[327] et celui de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale aux questions administratives et budgétaires[328]. Le budget ordinaire est essentiellement alimenté par les contributions obligatoires des États membres, dont le versement

325 CNU, art. 17 § 1er : « L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation. »

326 Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, art. 3.4 : « Le Secrétaire général présente le projet de budget-programme pour l'exercice à venir à l'Assemblée générale, lors de sa session ordinaire de la deuxième année de chaque exercice. » ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3.

327 Règlement financier, art. 3.5 : « Le Secrétaire général soumet le projet de budget-programme pour l'exercice à venir au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires pour examen 12 semaines au moins avant l'ouverture de la session ordinaire de l'Assemblée générale, la deuxième année de chaque exercice. »

328 Règlement financier, art. 3.7 : « La deuxième année de chaque exercice, l'Assemblée générale adopte le budget-programme de l'exercice à venir après que sa Commission des questions administratives et budgétaires a examiné le projet de budget-programme et lui a présenté un rapport à son sujet. »

conditionne l'exercice du droit de vote à l'Assemblée[329], bien que l'Assemblée ait toujours accordé les dérogations nécessaires et qu'aucun État n'ait été jusqu'à aujourd'hui réellement privé de l'exercice de ce droit.

157. En réalité, le budget ordinaire de l'Organisation ne constitue qu'une des trois catégories de dépenses supportées par les Nations Unies[330], à côté des dépenses de développement économique et social (alimentées par des contributions volontaires) et des dépenses destinées aux Opérations de maintien de la paix. De prime abord, on constate donc que les finances des Opérations de paix décidées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII, comme celles de toute Opération de paix décidée par l'Assemblée ou le Conseil, seront reproduites dans des documents budgétaires distincts du budget ordinaire de l'Organisation, donnant ainsi un statut particulier à ces Opérations au sein du système onusien strict. En outre, l'on se souvient du fait que les Administrations intérimaires sont considérées par l'Organisation elle-même comme de classiques Opérations de paix, ce qui signifie donc que ce sont ici deux catégories d'organes subsidiaires qui se voient exclues des finances ordinaires de l'Organisation.

158. Pour saisir la raison de cet état de fait, il est nécessaire de remonter jusqu'à l'avis consultatif rendu en 1962 par la CIJ, relatif à certaines dépenses des Nations Unies[331]. L'Assemblée générale avait requis l'avis de la Cour face au refus de certains États de contribuer au financement des Opérations de maintien de la paix, au motif que ces dépenses n'étaient pas des dépenses de l'Organisation au sens de l'article 17 § 2 de la Charte[332]. La Cour a reconnu que, bien qu'extraordinaires et distinctes, les dépenses relatives au financement des Opérations de paix étaient bien des dépenses de l'Organisation, auxquelles les États membres se devaient donc de contribuer. C'est à la suite de cet avis que l'Assemblée générale a adopté les résolutions 1874[333] du 27

---

329 CNU, art. 19 : « Un membre des Nations Unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égale ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. »

330 G. BASTID-BURDEAU, *L'article 17 §§ 1-2 de la Charte des Nations Unies*, in J.-P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, pp. 775-789, spé. p. 779.

331 C.I.J., *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17 § 2 de la Charte)*, Avis consultatif du 20 juillet 1962, Recueil 1962, p. 151.

332 CNU, art. 17 § 2 : « Les dépenses de l'Organisation sont supportés par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. »

333 A/RES/1874 (S-IV) du 27 juin 1963, Principes généraux destinés à servir de guide pour la répartition du coût de futures opérations de maintien de la paix entraînant de lourdes dépenses.

juin 1963 et 3101[334] du 11 décembre 1973 dans lesquelles elle fixe les principes du financement des Opérations de paix. L'Assemblée a consacré le principe de la responsabilité collective différenciée[335] en matière de financement par les États membres et celui de la création pour chaque Opération d'un compte d'affectation spécial, distinct du budget ordinaire de l'Organisation[336].

159. La nature du financement des deux Tribunaux pénaux internationaux a subi le même questionnement que celui des Opérations de paix. Initialement, le rapport remis par le Secrétaire général au Conseil de sécurité, en vertu de sa résolution qui indiquait qu'un tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie allait être institué[337], prévoyait que les finances du TPIY devaient être imputées sur le budget ordinaire de l'Organisation[338]. Mais l'Assemblée générale avait estimé qu'il n'était pas de la compétence du Conseil de décider de quelle manière devait être financé le TPIY[339] et avait décidé en conséquence que le TPIY serait financé par un compte spécial, séparé du budget ordinaire de l'Organisation[340], alimenté par des contributions obligatoires et volontaires des États membres[341].

La question du financement du TPIR a suivi à peu près le même cheminement et peut soulever un étonnement certain : le Conseil ayant tout d'abord prévu, dans le statut du TPIR, que les finances du TPIR seraient imputées sur le budget ordinaire de l'Organisation[342], le Secrétaire général semble avoir tenté d'effacer les erreurs du Conseil en reformulant l'intention du Conseil émise dans l'article 30 du Statut du

---

334 A/RES/3101 (XXVIII) du 11 décembre 1973, Financement de la Force d'urgence des Nations Unies.

335 Si les États membres sont collectivement responsables du financement des OP, un barème spécial est mis en place pour assurer ce financement (différent du barème des contributions pour le budget ordinaire), conférant notamment une responsabilité particulière aux membres permanents du Conseil de sécurité en la matière. V. A/RES/1874 (S-IV) du 27 juin 1963, A/RES/43/232 du 1er mars 1989 et A/RES/55/235 du 23 décembre 2000.

336 G. BASTID-BURDEAU, op. cit., pp. 784 et 787 ; D. DORMOY, *Aspects récents de la question du financement des Opérations de maintien de la paix de l'ONU*, AFDI 1993, pp. 131-156, spé. p. 138.

337 S/RES/808 (1993) du 22 février 1993, § 2.

338 Article 32 du statut du TPIY contenu dans le rapport du Secrétaire général S/25704 du 3 mai 1993.

339 A/RES/47/235 du 14 septembre 1993, § 3 : l'Assemblée « constate avec préoccupation que les conseils relatifs au mode de financement du Tribunal international donnés au Conseil de sécurité par le Secrétariat ne concordent pas avec le rôle qui incombe à l'Assemblée générale en vertu de l'Article 17 de la Charte ».

340 A/RES/47/235 § 6.

341 A/RES/47/235 §§ 6-7.

342 Article 30 du Statut du TPIR contenu en annexe de la résolution du Conseil S/RES/955 (1994) du 8 novembre 1994 : « Les dépenses du Tribunal international pour le Rwanda sont imputées sur le *budget ordinaire* de l'Organisation des Nations Unies conformément à l'Article 17 de la Charte des Nations Unies. » (c'est nous qui soulignons)

TPIR[343]. Ainsi, dans son deuxième rapport au Conseil de sécurité, le Secrétaire général informe le Conseil du fait que le financement du Tribunal est assuré par un fonds d'affectation spécial[344], créé conformément à la volonté exprimée par l'Assemblée générale au moment de la création du TPIY, à peine deux ans auparavant. Ainsi, de manière identique aux Opérations de paix et aux Administrations transitoires, le budget des deux TPI est retranscrit dans un fonds distinct du budget ordinaire de l'Organisation, mettant ainsi en lumière, une fois de plus, le caractère particulier des organes subsidiaires créés par le Conseil en vertu du Chapitre VII par rapport aux organes du système onusien strict.

160. La situation budgétaire des Comités des sanctions créés par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII est d'une nature différente de celle des trois catégories d'organes subsidiaires que l'on vient d'étudier. Si l'on a affirmé plus haut que le lien existant entre le Conseil et ses Comités des sanctions se caractérisait par un contrôle strict du Conseil sur ses Comités du fait que ceux-ci ne sont qu'une émanation du Conseil, la situation financière et budgétaire des Comités permet de confirmer cette affirmation. En effet, le budget alloué aux Comités peut se répartir en deux catégories, une part constituée d'un des postes de dépenses alloués au Conseil de sécurité au titre des missions politiques spéciales qu'il autorise[345] et une autre part au titre des dépenses de secrétariat[346]. Les Comités ne bénéficient donc d'aucune indépendance budgétaire. Cette situation financière montre une fois de plus que les Comités sont placés dans une situation de dépendance certaine vis-à-vis du Conseil de sécurité.

---

343 S/1995/134 du 13 février 1995, § 20 : « L'article 30 du statut dispose que les dépenses du Tribunal seront des dépenses de l'Organisation au sens de l'Article 17 de la Charte. Le Conseil de sécurité qui, tout en s'étant donné compétence pour créer le Tribunal international, a laissé les pouvoirs budgétaires à l'Assemblée générale, *ne s'est pas prononcé sur le mode de financement :* imputation sur le budget ordinaire ou compte spécial. » (c'est nous qui soulignons)

344 S/1995/533 du 30 juin 1995, § 13.

345 Voir l'additif au Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009 du 5 novembre 2007, A/62/512/Add.2 portant prévisions de dépenses relatives aux missions politiques spéciales, missions de bons offices et autres initiatives politiques autorisées par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité.

346 Voir les prévisions révisées concernant les chapitres 2 et 29D du budget-programme de l'exercice biennal 2004-2005, du 1er décembre 2003, A/C.5/58/23, relatives aux Services de conférence et services d'appui fournis au Comité contre le terrorisme en application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité.

2. Le pouvoir de nomination du personnel des organes subsidiaires

161. L'étude du pouvoir de nomination du personnel des organes subsidiaires est un moyen supplémentaire d'analyse du lien de rattachement existant entre l'organe subsidiaire et le Conseil de sécurité. La question de savoir s'il est autonome ou non ou celle de savoir qui le détient formellement et matériellement, renseigne sur l'étroitesse du lien qui unit l'organe subsidiaire au Conseil.

162. La situation que connaissent les Administrations intérimaires quant à la gestion de leur personnel est particulière au regard de celle des autres organes subsidiaires du Conseil de sécurité. D'une part, si le RSSG est nommé par le Secrétaire général après avoir consulté les membres du Conseil de sécurité[347], une fois nommé, celui-ci étant responsable de la mission, il dispose d'une autonomie certaine vis-à-vis du Conseil de sécurité dans l'exercice de son pouvoir de nomination. En effet, le Premier Règlement, adopté par le RSSG sur le fondement de la résolution contraignante du Conseil qui institue l'Administration intérimaire, confère au RSSG le pouvoir général de nommer et révoquer toute personne pour exercer des fonctions au sein de la mission[348]. De la même manière, de nombreux règlements créant des organes et leur affectant un personnel confèrent également au RSSG le pouvoir de désigner ces personnels[349]. Si le pouvoir de

---

347 Pour la nomination de l'administrateur transitoire de l'ATNUSO, voir la résolution du Conseil de sécurité S/RES/1037 (1996) § 2 : la nomination est faite par le Secrétaire général après avoir consulté le Conseil de sécurité et les parties au conflit. Voir également la lettre du Secrétaire général au Conseil de sécurité S/1996/38 du 17 janvier 1996 qui l'informe de sa décision de nommer Jacques Paul Klein administrateur transitoire. Pour l'acceptation de la nomination du RSSG pour l'ATNUSO, voir la lettre du Conseil de sécurité au Secrétaire général S/1996/39 du 17 janvier 1996.
Pour la nomination du RSSG de la MINUK, voir la résolution du Conseil S/RES/1244 (1999) § 6 ; voir également le rapport du Secrétaire général S/1999/672 du 12 juin 1999, § 3.
Pour la nomination du RSSG de l'ATNUTO, voir la résolution du Conseil S/RES/1272 (1999) § 6.

348 Concernant la MINUK, voir UNMIK/REG/1999/1, Section 1, § 2 ; Concernant l'ATNUTO, voir UNTAET/REG/1999/1, Section 1, § 2.

349 Concernant la MINUK, voir UNMIK/REG/1999/6, Section 3 sur la nomination des membres de la Commission consultative technique pour les tribunaux et le service des poursuites ; voir UNMIK/REG/19999/7, Section 2, § 2 et Section 7 sur la nomination des membres de la Commission judiciaire consultative ; voir UNMIK/REG/1999/8, Section 2, § 3 sur la nomination des membres du Corps de protection du Kosovo ; voir UNMIK/REG/1999/11, Section 2 sur la nomination des membres du Conseil de supervision des opérations de paiement ; voir UNMIK/REG/1999/14, Section 1, § 1 sur la nomination des administrateurs régionaux ; voir UNMIK/REG/1999/16, Section 3, § 1, sur la nomination du Chef de l'Autorité budgétaire centrale.
Concernant l'ATNUTO, voir UNTAET/REG/1999/2, Section 2, § 5 sur la nomination des membres du Conseil consultatif national ; voir UNTAET/REG/1999/3, Section 2, § 5 sur la nomination des membres de la Commission judiciaire transitoire ; voir UNTAET/REG/2000/1, Section 5, § 1 sur la nomination du Chef de l'Autorité budgétaire centrale du Timor oriental ; voir UNTAET/REG/2000/3, Section 2, § 1 sur la nomination des membres de la Commission de la fonction publique.

nomination du RSSG pour la MINUK est exercé de manière tout à fait autonome, en ce sens qu'aucun des textes qui l'encadre ne prévoit qu'il doive rendre des comptes à quelque organe que ce soit, le pouvoir de nomination de l'Administrateur transitoire de l'ATNUTO doit être exercé en coopération avec certaines institutions démocratiques et multiethniques préexistantes ou mises en place par la mission. Cet encadrement des pouvoirs du RSSG qui est absent pour la MINUK mais bien présent pour l'ATNUTO peut simplement s'expliquer par la nécessaire et donc croissante prise en compte de la population dans le processus de reconstruction de l'État. Cependant, cet effort évident d'associer la population à la prise de décision ne doit pas faire oublier le fait que le pouvoir du Représentant spécial s'exerce en dernier ressort et n'est en aucun cas lié par les avis qu'il peut recevoir de ces instances qui ne sont que consultatives[350].

Ainsi, si le RSSG ne détient, à l'égard du personnel chargé de contribuer à la réalisation de la mission confiée à son administration, qu'un pouvoir de nomination matériellement autonome vis-à-vis des instances mises en place au sein de l'administration intérimaire, il détient cependant un pouvoir de nomination matériellement et formellement autonome vis-à-vis de l'organe qui l'a institué et lui a conféré ses pouvoirs, le Conseil de sécurité.

163. Quant au pouvoir de nomination concernant le personnel des TPI, il s'agit ici encore de distinguer le pouvoir formel du pouvoir matériel de nomination. En effet, les statuts des deux TPI prévoient une dissociation claire entre ces deux aspects du pouvoir de nomination, procédant ainsi à une distribution du pouvoir entre différents organes onusiens. Les onze juges de chaque TPI sont élus par l'Assemblée générale sur une liste de douze à dix-huit noms établie par le Conseil de sécurité, sur proposition des États[351]. Si de prime abord, l'Assemblée et le Conseil semblent partager ce pouvoir de nomination des juges, on constate que l'établissement de la liste par le Conseil peut conduire à restreindre considérablement l'étendue du choix de l'Assemblée. Le Secrétaire général est également associé à ce pouvoir de nomination des juges puisque c'est lui qui nomme les juges suppléants après avoir consulté les Présidents du Conseil

350 Voir notamment sur la promotion et la réaffectation de juges et de procureurs au Timor oriental UNTAET/REG/1999/3, Section 14, § 2 : « La recommandation [de la Commission] est sans préjudice de l'autorité de l'Administrateur qui a pouvoir pour décider en dernier ressort de son rejet ou de son acceptation. »

351 Statut du TPIY contenu dans le rapport du Secrétaire général S/25704 du 3 mai 1993, art. 13 § 2 ; Statut du TPIR contenu en annexe de la résolution du Conseil S/RES/955 (1994) art. 12 § 3.

et de l'Assemblée[352], disposant ainsi d'un pouvoir de nomination matérielle des juges suppléants. Le Procureur commun aux deux TPI[353] est nommé par le Conseil sur proposition du Secrétaire général[354], sa nomination formelle est donc réalisée par le Conseil mais il est matériellement choisi par le Secrétaire général de l'Organisation. Par suite, le personnel du bureau du Procureur est nommé par le Secrétaire général sur proposition du Procureur[355], laissant ainsi au Procureur la désignation matérielle du personnel chargé de l'assisté. Le personnel du greffe est nommé par le Secrétaire général sur proposition du Greffier[356] qui est lui-même nommé par le Secrétaire général sur proposition du Président du Tribunal[357]. Encore une fois, le choix matériel est laissé au Président du Tribunal quant au choix du Greffier et au Greffier quant au choix du personnel qui sera chargé de l'assisté, le Secrétaire général ne disposant ici que d'un pouvoir formel de désignation.

Cette analyse du partage du pouvoir de nomination entre différents organes onusiens permet de constater que si le pouvoir formel reste entre les mains du Conseil, de l'Assemblée et du Secrétaire général, le pouvoir matériel de choisir le personnel reste entre les mains des organes du Tribunal, marquant ainsi une certaine indépendance de cet organe subsidiaire vis-à-vis de son créateur, le Conseil de sécurité.

164. La désignation des personnels au sein des Opérations de paix relève elle aussi d'une logique similaire puisqu'on y retrouve, une fois encore, un partage des pouvoirs formel et matériel de décision entre différents organes onusiens. Lorsque le Conseil envisage de créer une Opération de paix, il confie au Secrétaire général le soin d'en déterminer précisément la composition et le mandat[358]. Le Secrétaire général se trouve donc investi du pouvoir matériel de détermination de la structure de l'Opération[359], réservant ainsi au

352 Statut du TPIY, art. 13 § 3 ; Statut du TPIR, art. 12 § 4.
353 Statut du TPIR, art. 15 § 3.
354 Statut du TPIY, art. 16 § 4.
355 Statut du TPIY, art. 16 § 5 ; Statut du TPIR, art. 15 § 3.
356 Statut du TPIY, art. 17 § 4 ; Statut du TPIR, art. 16 § 4.
357 Statut du TPIY, art. 17 § 3 ; Statut du TPIR, art. 16 § 3. Le Président du TPI est élu par et parmi les juges élus par l'Assemblée : Statut du TPIY, art. 14 § 1 ; Statut du TPIR, art. 13 § 1.
358 Concernant la MONUIK, voir S/RES/687 (1991) § 5 ; concernant l'ONUSOM II, voir S/RES/794 (1992) §§ 18-19 ; concernant l'ONURC, voir S/RES/947 (1994) § 4 ; concernant la MINUL, voir S/RES/1497 (2003) § 2 ; concernant l'ONUCI, voir S/RES/1514 (2003) § 2 ; concernant l'ONUB, voir la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 22 décembre 2003 S/PRST/2003/30.
359 Concernant la MONUIK, voir le rapport du SG du 5 avril 1991 S/22454 § 4 ; concernant l'ONUSOM II, voir le rapport du SG du 3 mars 1993 S/25354 §§ 56-88 ; concernant l'ONURC, voir le rapport du SG du 22 mars 1995 S/1995/222 § 84 ; concernant la MINUL, voir le rapport du SG du 11 septembre 2003 S/2003/875 §§ 51-101 ; concernant l'ONUCI, voir le rapport du SG du 6 janvier 2004 S/2004/3 §§ 60-83 : concernant l'ONUB, voir le rapport du SG S/2004/210 §§ 63-98.

Conseil le pouvoir formel de décider de la composition de ladite Opération[360]. À la tête de celle-ci se trouve un Représentant spécial du Secrétaire général chargé de diriger l'Opération[361], nommé, sinon de manière totalement autonome, tout du moins d'une manière matériellement autonome par le Secrétaire général[362].

Ce partage du pouvoir de nomination entre le Secrétaire général qui en détient le versant matériel et le Conseil de sécurité qui en détient le versant formel met en lumière une autonomie certaine du Secrétaire général dans la conduite des Opérations de paix, réservant au Conseil la responsabilité de conférer à l'Opération, de par son pouvoir formel, l'autorité attachée aux décisions qu'il adopte sur le fondement du Chapitre VII.

165. La désignation du personnel des Comités suit une logique tout à fait différente de celle des Administrations intérimaires, des TPI et des Opérations de paix. Le Conseil de sécurité maîtrise totalement la composition de ses Comités puisque chaque résolution créant un nouveau Comité prévoit *ab initio* sa composition, qui est identique à celle du Conseil[363]. Quant à la désignation du bureau des Comités, une note du Président du Conseil de sécurité du 30 octobre 1998 a prévu que le bureau serait désigné soit lors de la première séance du Comité par le Comité lui-même, soit annuellement par le Président du Conseil selon une procédure d'approbation tacite[364]. Depuis cette note, une pratique s'est instaurée entre le Conseil et ses Comités puisque dorénavant, c'est le Conseil, par la procédure d'approbation tacite, qui désigne le Président et les vice-

360 Concernant la MONUIK, voir S/RES/689 (1991) §§ 1-2 ; concernant l'ONUSOM II, voir S/RES/814 (1993) § 5 ; concernant l'ONURC, voir S/RES/981 (1995) § 2 ; concernant la MINUL, voir S/RES/1509 (2003) § 1 ; concernant l'ONUCI, voir S/RES/1528 (2004) §§ 2 ; concernant l'ONUB, voir S/RES/1545 (2004) § 3-4.

361 Concernant la MONUIK, voir le rapport du SG S/22454 § 4-a) ; concernant l'ONUSOM II voir S/RES/814 (1993) § 14 ; concernant la MINUL, voir S/RES/1509 (2003) § 2 ; concernant l'ONUCI, voir S/RES/1528 (2004) § 5 ; concernant l'ONUB, voir S/RES/1545 (2004) § 3.

362 Concernant la MONUIK, voir S/22454 § 4-a) ; concernant la MINUL, voir la lettre du SG adressée au Président du Conseil de sécurité S/2003/926 ; concernant l'ONUCI, voir l'échange de lettres entre le SG et le Président du Conseil de sécurité S/2004/267 et S/2004/268 ; concernant l'ONUB, voir l'échange de lettres entre le SG et le Président du Conseil de sécurité S/2004/433 et S/2004/434.

363 Comité pour l'Iraq et le Koweït : S/RES/661 (1990) § 6 ; Comité pour la Jamahiriya Arabe Libyenne : S/RES/748 (1992) § 9 ; Comité pour le Rwanda : S/RES/918 (1994) § 14 ; Comité pour la Sierra Leone : S/RES/1132 (1997) § 10 ; Comité pour le Kosovo : S/RES/1160 (1998) § 9 ; Comité de lutte contre Al Qaïda : S/RES/1267 (1999) § 6 ; Comité pour l'Érythrée et l'Éthiopie : S/RES/1298 (2000) § 8 ; Comité pour le Liberia : S/RES/1343 (2001) § 14 ; Comité de lutte contre le terrorisme : S/RES/1373 (2001) § 6 ; Comité pour l'Irak : S/RES/1518 (2003) § 1 ; Comité pour le Liberia : S/RES/1521 (2003) § 21 ; Comité pour le Congo : S/RES/1533 (2004) § 8 ; Comité de lutte contre les ADM : S/RES/1540 (2004) § 4 ; Comité pour la Côte d'Ivoire : S/RES/1572 (2004) § 14 ; Comité pour le Soudan : S/RES/1591 (2005) § 3 a) ; Comité pour l'enquête sur l'assassinat de Rafic Hariri : S/RES/1636 (2005) § 3 b) ; Comité sur les essais nucléaires en Corée : S/RES/1718 (2006) § 12 ; Comité sur les essais nucléaires en Iran : S/RES/1737 (2006) § 18.

364 Note du Président du Conseil de sécurité du 30 octobre 1998, S/1998/1016, § 4-b).

présidents de chaque Comité[365]. Cette maîtrise de la composition des Comités et de leur bureau permet au Conseil d'exercer un contrôle étroit sur les travaux de ses Comités[366]. Le Conseil conserve également la maîtrise des personnels associés aux activités de ses Comités puisque c'est lui seul qui prend la décision d'adjoindre un groupe d'expert ou une équipe de surveillance à ses Comités. Dans ce cas, il confie au Secrétaire général, en consultation avec les Comités, la création de tels groupes qui travaillent alors sous la direction des Comités[367]. Le Conseil conserve une fois encore le pouvoir formel de créer de tels groupes et laisse conjointement au Secrétaire général et à ses Comités le pouvoir matériel de désigner les membres de ces groupes. Cependant, le lien existant entre le Conseil et ses Comités ne laisse aucun doute quant à la maîtrise certaine que le Conseil conserve sur la composition de ces groupes d'experts.

Ici, malgré un semblant de partage du pouvoir formel et matériel de nomination entre le Conseil et le Secrétaire général concernant les groupes d'experts adjoints aux Comités, il est évident que le Conseil dispose d'une maîtrise totale sur la composition de ses Comités et des personnels qui leur sont associés.

166. La nomination matérielle des personnels des organes subsidiaires suit donc une logique propre à chacun des quatre types d'organes subsidiaires du Conseil de sécurité. Au sein des Administrations intérimaires, le RSSG dispose d'une autonomie totale vis-à-vis du Conseil dans la gestion du personnel concourant à la mission ; la nomination du personnel des TPI semble également s'intégrer dans une logique d'autogestion ; le Secrétaire général se voit lui aussi attribuer une autonomie certaine dans la détermination du personnel composant l'Opération de paix ; seul le personnel des Comités reste totalement sous la maîtrise du Conseil de sécurité.

Le statut de chef du personnel de l'Organisation reconnue au Secrétaire général[368] justifie sa participation, qu'elle soit formelle ou matérielle, à toute nomination des

---

365 Voir les notes du Président du Conseil de sécurité depuis 1999 : S/1999/8, S/1999/685, S/2000/27, S/2000/684, S/2001/10, S/2002/21, S/2003/10, S/2004/4, S/2005/3, S/2006/7, S/2007/20, S/2008/2, S/2009/2

366 F. ALABRUNE, *La pratique des Comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990*, AFDI 1999, pp. 226-279, spé. p. 230.

367 Voir notamment concernant le Comité pour la Sierra Leone, S/RES/1306 (2000) § 19 ; le Comité pour le Liberia, S/RES/1521 (2003) § 22 ; le Comité de lutte contre Al Qaïda, S/RES/1526 (2004) §§ 6-7 ; le Comité pour le Congo, S/RES/1533 (2004) § 10 ; le Comité pour la Côte d'Ivoire, S/RES/1584 (2005) § 7 ; le Comité pour le Soudan, S/RES/1591 (2005) § 3-b).

368 CNU, article 97.

personnels des organes subsidiaires du Conseil[369]. Quant à la participation du Conseil de sécurité au pouvoir de nomination des personnels de ses organes subsidiaires, elle est l'élément essentiel permettant de conférer à ces nominations l'autorité attachée aux décisions adoptées sur le fondement du Chapitre VII de la Charte.

167. Chaque organe subsidiaire du Conseil dispose donc des moyens adéquats à sa nature pour réaliser la mission que le Conseil lui a confiée. L'adage selon lequel « la fonction crée l'organe » se voit ici complété par l'idée selon laquelle les moyens mis à la disposition des organes subsidiaires s'adaptent aux exigences de la nature de leur fonction, leur conférant ainsi une plus ou moins grande autonomie vis-à-vis de leur créateur en fonction de la nature de la mission qu'il leur a confiée.

168. À l'issue de cette analyse de la création par le Conseil de ses organes subsidiaires et des moyens dont ceux-ci disposent pour réaliser leur mission, un double constat s'impose. D'une part, la particularité de ces organes au sein du système onusien est mise en avant à raison de l'extériorité de leur budget qui rappelle bien la spécificité de la mission que ces organes ont à mener vis-à-vis de la communauté internationale en matière de maintien de la paix. D'autre part, on constate l'existence d'un lien variable entre le Conseil et chacune des quatre catégories d'organes subsidiaires qu'il peut créer, manifestant la plus ou moins grande autonomie dont bénéficie chacune des catégories. Cette variabilité n'est due qu'à la nature de la mission que décide le Conseil de confier à ses organes, qui elle-même dépend essentiellement de la situation de menace à la paix que le Conseil a la responsabilité de pacifier.

La nature de leur mission est rendue plus intelligible encore si l'on s'intéresse plus précisément aux démembrements des organes subsidiaires du Conseil de sécurité.

§ 2. Les démembrements des organes subsidiaires

169. Les démembrements d'un organe subsidiaire peuvent être définis comme les instances qui composent cet organe, ses subdivisions, ses ramifications, et sont institués afin de réaliser de manière efficace la mission qui lui est confiée par le Conseil de sécurité. Ces démembrements, comme les organes subsidiaires à l'égard du Conseil, n'ont pas de

369 CNU, article 101 § 2.

personnalité propre et leur action est considérée comme étant celle de l'organe subsidiaire qu'ils constituent. S'il est pourtant intéressant de s'attarder sur leur existence c'est parce qu'elle révèle que la logique de juxtaposition ou de substitution, qui sous-tend l'existence des organes subsidiaires eux-mêmes et qui caractérise la nature des missions qui leur sont confiées, se conjugue à une autre dichotomie relative au niveau d'action que le Conseil met en œuvre lorsqu'il crée des organes subsidiaires choisissant alors de placer leur action dans l'ordre international ou dans l'ordre interne des États. Le croisement de ces deux typologies caractérise ainsi les quatre types d'organes subsidiaires que le Conseil peut créer en vertu du Chapitre VII de la Charte. Avant d'émettre des conclusions générales relatives au rôle et à la place des organes subsidiaires dans le mécanisme du Chapitre VII (B), il sera nécessaire de connaître le degré d'autonomie dont jouissent les organes subsidiaires par rapport au Conseil de sécurité, en s'attardant sur la manière dont sont créés leurs démembrements (A).

A. La création des démembrements des organes subsidiaires

170. On a constaté précédemment en analysant l'acte constitutif de chaque organe subsidiaire que le lien unissant le Conseil à ses organes était variable, leur ménageant ainsi une plus ou moins grande liberté dans la manière de réaliser la mission qui leur était impartie. L'analyse de cette autonomie reconnue aux organes subsidiaires doit être menée plus avant, à travers l'étude de l'institution et de la composition de leurs démembrements, car elle révèle alors que chaque organe subsidiaire agit à un niveau différent, situant son action dans l'ordre international ou dans l'ordre interne de l'État.

1. Compétence et acte constitutif

171. Il s'agit ici d'étudier la manière dont sont institués les démembrements des organes subsidiaires du Conseil de sécurité. Trois situations peuvent être distinguées, témoignant ainsi de l'autonomie conférée par le Conseil à ses organes subsidiaires : les démembrements créés par le Conseil de sécurité lui-même, les démembrements créés par les seuls organes subsidiaires et les démembrements créés conjointement par l'organe subsidiaire et une autre autorité.

172. Si le Conseil de sécurité détient parfois la compétence de créer lui-même les démembrements de ses organes subsidiaires c'est parce que la nature de la mission qu'il leur a confiée le justifie. Comme cette étude l'a déjà montré, le Conseil conserve une très haute maîtrise des activités menées par ses Comités des sanctions, le choix de créer un tel Comité révèle de la part du Conseil la volonté de contrôler de près de la situation. On a déjà pu constater que le Conseil contrôlait la nomination du personnel de ces Comités, il maîtrise également leur organisation interne de deux manières. En effet, c'est bien le Conseil qui décide librement de l'opportunité d'adjoindre un groupe d'experts ou une équipe de surveillance à ses Comités[370], et qui décide librement de proroger ou de mettre un terme à leur activité[371]. Comme on l'avait déjà mis en lumière plus tôt, ce n'est certes pas le Conseil qui crée matériellement le groupe d'experts mais le Secrétaire général en consultation avec le Comité, le Conseil ne gardant que la maîtrise formelle d'une telle création. Cependant, étant donné la nature des Comités et l'étroitesse du lien qui les attache au Conseil de sécurité[372], une décision du Comité équivaut matériellement à une décision du Conseil.

En outre, lorsqu'il s'est agi de réorganiser le Comité 1373 de lutte contre le terrorisme, c'est bien le Conseil, sur la base d'un rapport du Comité[373], qui a décidé en dernier ressort de la manière précise dont le Comité serait effectivement réorganisé[374]. Les Comités ne disposent donc d'aucune liberté pour préciser leur propre organisation et fonctionnement, prouvant une fois encore que le Conseil considère ses Comités comme la continuité de lui-même.

173. Lors de l'institution des TPI, le Conseil a nécessairement dû définir la structure minimale des Tribunaux dans leur acte constitutif, prévoyant lui-même l'existence et la structure des démembrements de ces organes subsidiaires. Les organes essentiels à la réalisation de la mission confiée aux Tribunaux, tels les Chambres, le Procureur et le

---

370 Sur la création d'un groupe d'experts attaché au Comité pour le Liberia, voir S/RES/1521 (2003) § 22 ; au Comité de lutte contre Al Qaïda, voir S/RES/1526 (2004) § 6 ; au Comité pour le Congo, voir S/RES/1533 (2004) § 10 ; au Comité pour la Côte d'Ivoire, voir S/RES/1572 (2004) § 7 ; au Comité pour le Soudan, voir S/RES/1591 (2005) § 3-b)

371 Sur la prorogation du mandat des experts attachés au Comité pour le Soudan, voir S/RES/1651 (2005) § 1er, S/RES/1665 (2006) § 1er et S/RES/1713 (2006) § 1er.

372 Voir *supra* les développements sur la nature des liens existants entre le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires, Chapitre II, Section II, § 1, A, 2.

373 Rapport du Comité de lutte contre le terrorisme sur sa revitalisation du 19 février 2004, S/2004/124 § 8.

374 Résolution du Conseil de sécurité du 26 mars 2004, S/RES/1535 (2004) §§ 2-4.

Greffe, ont donc été institués par le Statut de chaque Tribunal[375] qui précise également leur composition et leur constitution[376]. Par la suite, lors de l'adoption de son RPP, c'est le Tribunal lui-même qui a créé ses propres démembrements, en fonction des besoins nécessaires à l'accomplissement de sa mission, instituant un Conseil de coordination « en vue de réaliser la mission du Tribunal, telle que définie dans le Statut »[377], mais également une Section d'aide aux victimes et aux témoins[378] ainsi qu'un Conseil consultatif auprès du Président et du Greffier pour toute question relative aux conseils de la défense[379].

174. La création des démembrements des TPI relève donc d'une action conjuguée du Conseil et des Tribunaux eux-mêmes, le Conseil agissant à l'origine en créant les organes qui permettent au Tribunal d'agir en toute indépendance et en toute impartialité, conformément à sa nature juridictionnelle, les Tribunaux avisant eux-mêmes des éventuelles nécessités liées à l'exécution de leur mission. L'acte constitutif des démembrements fondamentaux des TPI, c'est-à-dire les organes dont l'existence est consubstantielle à la nature juridictionnelle de l'organe subsidiaire, est donc d'abord contenu dans la résolution contraignante du Conseil qui institue les Tribunaux, puis précisé par les Tribunaux eux-mêmes lors de l'édiction de leur RPP[380]. En ce qui concerne les démembrements accessoires, nécessaires à la réalisation de la mission confiée au Tribunal mais dont l'existence n'est pas intrinsèquement liée à la nature de l'organe juridictionnel, leur création ne relève, conformément à la théorie des pouvoirs impliqués, que du Tribunal lui-même. Cette action, bien que conjuguée, du Conseil et des Tribunaux dans la création de leurs démembrements révèle cependant une maîtrise particulière du Conseil dans l'organisation et le fonctionnement internes des TPI.

175. La création des démembrements des Administrations intérimaires semble suivre une logique identique mais réserve en réalité une marge de manœuvre beaucoup plus importante au RSSG chargé de diriger la mission. La structure globale de la mission est

375 St. TPIY, art. 11 : Composition du Tribunal ; St. TPIR, art. 10 : Composition du Tribunal.
376 St. TPIY, art. 12 sur la composition des Chambres, art. 13 *bis* et *ter* sur l'élection des juges permanents et *ad litem*, art. 14 sur la constitution du Bureau et des Chambres, art. 16.3 sur le bureau du Procureur et art. 17.2 sur le personnel du Greffe. Voir respectivement pour le TPIR, les art. 11, 12 *bis* et *ter*, 13, 15.3 et 16.2.
377 RPP des TPI, art. 23 *bis*, B).
378 RPP des TPI, art. 34.
379 RPP des TPI, art. 44, D).
380 RPP des TPI, Chapitre Troisième, art. 14 à 38.

élaborée par le Secrétaire général[381], prévoyant ainsi la direction générale de la mission par son Représentant spécial[382] et son organisation en plusieurs composantes dirigées chacune par un RSSG adjoint chargés d'assister le RSSG[383]. La proposition du Secrétaire général est alors entérinée par la résolution contraignante du Conseil qui institue l'Administration[384] et qui prévoit l'obligation pour elle de créer des institutions permettant une administration efficace du territoire[385]. C'est donc au RSSG qu'il incombe de créer ces institutions par le biais des règlements qu'il adopte, obligation inaugurée par la création de conseils consultatifs présidés par le RSSG permettant d'associer la population à la gestion démocratique du territoire[386]. Par la suite le RSSG intervient seul par l'édiction de règlements et de directives afin de mettre en place les institutions nécessaires pour régir le territoire de manière légale et démocratique, en créant par exemple des Commissions judiciaires consultatives[387], une Cour d'appel et un bureau du Procureur *ad hoc*[388], un corps de protection chargé de procurer des services d'urgence[389], une autorité budgétaire centrale[390] ou encore une Commission de la fonction publique[391]. Cette action au coup par coup aux origines de la mise en place de l'Administration intérimaire laisse ensuite place à une action organisée et structurée du RSSG qui se constate de manière flagrante lors de la mise en place, au Kosovo, de la Structure administrative intérimaire mixte[392] qui prévoit la création de nombreux départements administratifs par le truchement des règlements édictés par le RSSG[393].

176. On peut alors considérer que l'obligation de créer des démembrements au sein des Administrations intérimaires mise à la charge du RSSG est expressément affirmée à la fois par le Secrétaire général lorsqu'il propose au Conseil un modèle de structure de l'Administration intérimaire mais surtout par le Conseil lui-même lorsqu'il crée l'Administration, la réalité de cette création résidant cependant entre les mains du RSSG par l'adoption de règlements qui mettent effectivement en place ces démembrements.

---

381 Pour la MINUK, voir S/1999/672, § 2 ; Pour l'ATNUTO, voir S/1999/1024, § 26.
382 Pour la MINUK, voir S/1999/672, § 3 ; Pour l'ATNUTO, voir S/1999/1024, § 38.
383 Pour la MINUK, voir S/1999/672, § 5 ; Pour l'ATNUTO, voir S/1999/1024, § 39.
384 Pour la MINUK, S/RES/1244 (1999) § 10 ; Pour l'ATNUTO, S/RES/1272 (1999) § 1er.
385 Pour la MINUK, S/RES/1244 (1999) § 11-c) ; Pour l'ATNUTO, S/RES/1272 (1999) § 2-b).
386 Pour la MINUK, voir S/1999/779 § 20 ; Pour l'ATNUTO, voir UNTAET/REG/1999/2.
387 UNMIK/REG/1999/6 et 1999/7 ; UNTAET/REG/1999/3.
388 UNMIK/REG/1999/5.
389 UNMIK/REG/1999/8.
390 UNMIK/REG/1999/16 ; UNTAET/REG/2000/1.
391 UNTAET/REG/2000/3.
392 UNMIK/REG/2000/1.
393 UNMIK/REG/2000/1, Section 9.1 et 9.2.

La liberté reconnue ici au RSSG est sans commune mesure avec la marge de manœuvre accordée aux TPI, puisque le RSSG agit sur le territoire en répondant à la fois aux besoins pouvant surgir de manière conjoncturelle mais également aux besoins structurels du territoire.

177. La création des démembrements des Opérations de paix semble elle aussi s'inscrire dans une logique similaire à celle qui sous-tend la création des démembrements des Administrations intérimaires, tout en révélant des spécificités propres liées à la nature de la mission poursuivie par l'Opération de paix. Encore une fois, la structure essentielle de l'Opération est proposée par le Secrétaire général[394] puis acceptée par le Conseil dans la résolution contraignante qui institue l'Opération[395]. Lors du déploiement de l'Opération, le Représentant du Secrétaire général va prioritairement mettre en place des démembrements permettant le fonctionnement interne de l'Opération, telles des unités tactiques, logistiques et médicales sur tous les secteurs du territoire[396], mais également des liaisons de transmission et des centres de formation pour le personnel de la mission[397]. L'Opération va ensuite créer des instances d'échange avec l'État hôte, allant de l'organisation de simples réunions[398] à l'exercice de missions conjointes[399], en passant par la création de cellules permanentes de dialogue[400], l'octroi de formations aux nationaux[401] et même parfois la mise en place d'une radio de l'Opération[402], tout en

394 Pour la MINUL, voir S/2003/899 (lettre du Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité) ; Pour l'ONUCI, voir S/2004/3 § 87 ; Pour l'ONUB, voir S/2004/210 § 103.

395 Pour la MINUL, voir S/RES/1509 (2003) § 1er ; Pour l'ONUCI, voir S/RES/1528 (2004) § 1er ; Pour l'ONUB, voir S/RES/1545 (2004) § 1er.

396 Voir par exemple pour la MINUL, S/2003/1175, § 3.

397 Voir par exemple pour l'ONUCI, S/2004/687, § 22.

398 Voir par exemple pour l'ONUB, le 1er rapport du Secrétaire général S/2004/682, § 5 et § 11 : organisation de consultations et de réunions ; Pour l'ONUCI, voir le quatrième rapport du Secrétaire général S/2005/186 § 22 : organisation de réunions de conciliation.

399 Voir par exemple pour la MINUL, le premier rapport du Secrétaire général S/2003/1175 § 27 : création de la Commission nationale pour le désarmement, la démobilisation, la réadaptation et la réinsertion comme mécanisme de coordination entre tous les partenaires.

400 Voir par exemple pour l'ONUB, le premier rapport du Secrétaire général S/2004/682 § 20 sur la création d'une cellule chargé de la réforme du secteur de la sécurité afin de fournir des conseils au Gouvernement et § 46 sur la création d'un groupe de l'égalité des sexes chargé de favoriser la participation des femmes aux élections et l'adoption de plans de lutte contre la violence sexuelle.
Pour la MINUL, voir le premier rapport du Secrétaire général S/2003/1175 § 17 sur la création de la Commission mixte de contrôle permettant le maintien du dialogue entre les groupes armés et la facilitation des contacts avec la MINUL.

401 Voir par exemple pour l'ONUCI, le deuxième rapport du Secrétaire général, S/2004/697, § 26 sur la mise au point de modules de formation relatifs au maintien de l'ordre public et de stages de formation dans le domaine des droits de l'homme.

402 Voir par exemple pour l'ONUCI le deuxième rapport du Secrétaire général, S/2004/697 § 44 sur la station de radio de l'Opération, ONUCI FM mise en place par un accord entre le Représentant spécial et le Président du Conseil d'administration de la radiodiffusion télévision ivoirienne signé le 5 août 2004.

réservant parfois la conduite de certaines missions aux seuls agents onusiens de l'Opération[403].

178. La mise en place des démembrements des Opérations de paix semble effectivement suivre une logique similaire aux Administrations intérimaires en ce sens que la structure globale est, ici aussi, proposée par le Secrétaire général puis acceptée par le Conseil lorsqu'il adopte la résolution contraignante qui institue l'Opération, en laissant au Représentant du Secrétaire général la liberté de créer des démembrements selon des besoins à la fois structurels ou conjoncturels. Mais c'est ici la grande hétérogénéité des démembrements institués par le RSSG qui est frappante bien que leur création soit toujours issue d'un acte concerté entre l'Opération et les organes de l'État sur le territoire duquel elle est déployée. C'est le caractère consensuel de l'acte constitutif des démembrements des Opérations de paix qui justifie la large liberté qui leur est reconnue pour créer ces démembrements, confirmant ainsi le caractère évolutif et adaptatif de l'action menée par l'Opération avec l'État sur le territoire duquel elle est déployée.

2. La composition des démembrements des organes subsidiaires

179. L'étude de la composition des démembrements des organes subsidiaires complète l'analyse menée précédemment à propos de leur création car elle permet d'émettre une conclusion quant au niveau auquel se situe l'action menée par chaque organe subsidiaire. Les conclusions émises dans le développement précédent trouvent un écho dans la composition des personnels des démembrements des organes subsidiaires. On constate en effet que lorsque le Conseil impose une organisation et un fonctionnement particuliers à son organe subsidiaire, celui-ci sera composé de personnels internationaux, situant ainsi l'action de l'organe dans l'ordre international, à l'inverse, lorsque le Conseil accorde une marge de liberté à l'organe pour préciser son organisation et son mode de fonctionnement, ses personnels sont alors mixtes, mêlant des agents internationaux et des agents nationaux, situant ainsi l'action de l'organe dans l'ordre interne. Il faut donc ici distinguer d'une part la composition des démembrements

403 Voir par exemple pour l'ONUB, le premier rapport du Secrétaire général S/2004/682 § 46 sur la création d'un poste spécial pour veiller à ce qu'aucun acte de violence sexuelle ou d'intimidation ne soit toléré de la part du personnel des Nations Unies au Burundi. Pour l'ONUCI, voir le quatrième rapport du Secrétaire général, S/2005/186, § 31 sur la création d'une petite équipe chargée de recueillir et d'analyser les informations pertinentes sur le contrôle de l'embargo sur les armes.

des Comités et des TPI, et d'autre part la composition des démembrements des Opérations de paix et des Administrations intérimaires.

180. Les démembrements des Comités sont essentiellement les groupes d'experts et les équipes de surveillance demandés par le Conseil et dont les membres sont désignés conjointement par les Comités et le Secrétaire général[404]. Le caractère politique de la mission qui incombe aux Comités justifie les rapports très étroits qu'entretient le Conseil avec ces organes subsidiaires et se traduit dans leur mode de composition, qui fait exclusivement appel aux membres du personnel diplomatique des États membres du Conseil[405]. En outre, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies prévoit de faire bénéficier les experts des mêmes avantages et immunités que les fonctionnaires onusiens[406]. Le fait même que ces personnels soient placés sous le régime de cette Convention témoigne de leur statut d'agent international agissant au nom et pour le compte de l'organe subsidiaire du Conseil[407], contribuant ainsi à situer leur mission dans l'ordre international. L'acte constitutif des démembrements des Comités, contenu dans une résolution contraignante du Conseil, associé à la nature internationale des agents qui les composent assoit clairement l'action des Comités dans l'ordre juridique international.

181. La composition des démembrements des TPI répond à une logique similaire puisqu'en effet, les personnels de ces organes subsidiaires, désignés par les organes onusiens principaux[408], relèvent eux aussi de l'ordre juridique international. En effet, le Statut des

---

404 Sur la création d'un groupe d'experts attaché au Comité pour le Liberia, voir S/RES/1521 (2003) § 22 ; au Comité de lutte contre Al Qaïda, voir S/RES/1526 (2004) § 6 ; au Comité pour le Congo, voir S/RES/1533 (2004) § 10 ; au Comité pour la Côte d'Ivoire, voir S/RES/1572 (2004) § 7 ; au Comité pour le Soudan, voir S/RES/1591 (2005) § 3-b).

405 F. ALABRUNE, *La pratique des Comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990*, AFDI 1999, p. 230.

406 Convention sur les privilèges et les immunités des Nation unies de l'Assemblée générale, Résolution 22 (I) de l'Assemblée générale du 13 février 1946, article VI ; CIJ, avis du 15 décembre 1989, Rec. CIJ 1989 p. 177, comment. E. DAVID, AFDI 1989, p. 298 et CIJ, avis du 29 avril 1999, comment. D. RUZIE, RGDIP 1999/3, p. 667, cités *in* P.-M. DUPUY, *Droit international public, op. cit.*, § 191, p. 225, notes 2 et 3.

407 Convention sur les privilèges et les immunités des Nation unies précitée, art. 22 : Les experts ne bénéficient du privilège de cette Convention que « lorsqu'ils accomplissent des missions *pour* l'Organisation des Nations Unies, […] pendant la durée de leur mission » (c'est nous qui soulignons).

408 Les organes principaux des Nations Unies se partagent la compétence de désignation des personnels des TPI. Les juges sont élus par l'Assemblée générale sur proposition du Conseil de sécurité (St. TPIY, art. 13 *bis* et *ter*, St. TPIR, art. 12 *bis* et *ter*), le Procureur est nommé par le Conseil de sécurité sur proposition du Secrétaire général (St. TPIY, art. 16.4, St. TPIR, art. 15.4) et le Greffier est désigné par le Secrétaire général après consultation du Président du Tribunal (St. TPIY, art. 17.3, St. TPIR, art. 16.3).

TPI prévoit que l'ensemble du personnel du Tribunal bénéficie de la Convention sur les privilèges des Nations Unies[409], soit qu'ils en bénéficient au titre d'agent diplomatique, c'est le cas des juges, du procureur et du greffier[410], soit qu'ils en bénéficient au titre de fonctionnaire, ce qui est le cas du personnel du greffe et du bureau du procureur[411]. Encore une fois, la décision du Conseil de placer ces agents sous le régime de cette Convention met en lumière le fait qu'ils exercent leur mission au nom et pour le compte de l'ONU, rendant ainsi leurs décisions au nom du Tribunal au sein duquel ils exercent leur mission. Ils agissent donc en tant qu'agents de droit international. Ainsi tant les actes constitutifs des démembrements des TPI, contenus à la fois dans la résolution contraignante du Conseil portant statut du TPI et dans le RPP des TPI, actes de droit international, que le statut international des agents contribuant à l'exercice de la mission des TPI placent de manière évidente l'action des TPI dans l'ordre international, les mettant en relation avec les États de manière « verticale »[412], faisant écho à la primauté de leur compétence sur celle des juridictions nationales.

182. Les démembrements des Opérations de paix et des Administrations intérimaires répondent quant à eux à une logique différente, relevant soit d'une composition internationale, soit d'une composition mixte.

183. L'Opération de paix est conduite par un Représentant spécial du Secrétaire général, relevant de la Convention sur les privilèges des Nations Unies, nommé par lui et responsable de la conduite et de la coordination de toutes les activités menées par la mission sur le territoire de l'État sur lequel elle est déployée[413]. La mission est composée de contingents envoyés par les États, constituant le personnel civil et militaire de la mission. Si les personnels civils de la mission agissent toujours au nom et pour le compte de l'Organisation, détenant ainsi un statut d'agent international, les contingents

409 St. TPIY, art. 30.1 ; St. TPIR, art. 29.1.
410 St. TPIY, art. 30.2 ; St. TPIR, art. 29.2.
411 St. TPIY, art. 30.3 ; St. TPIR, art. 29.3.
412 TPIY, affaire *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic*, Arrêt relatif à la requête de la République de Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de Première instance II rendue le 18 juillet 1997, 29 octobre 1997, § 47 et § 54.
413 Sur le mandat du RSSG de l'ONUCI voir S/RES/1528 (2004) § 5, de la MINUL, voir S/RES/1509 (2003) § 2, et de l'ONUB voir S/RES/1545 (2004) § 3.

militaires peuvent constituer une force multinationale ou une force internationale[414], distinguant ainsi la situation dans laquelle ils sont placés sous le commandement et la direction unifiés d'un État, agissant ainsi certes pour le compte de l'ONU, mais au nom de leur propre État de nationalité, de la situation dans laquelle ils sont placés sous l'autorité d'un commandement onusien, désigné par le Secrétaire général[415], agissant pour le compte *et au nom* de l'ONU. Le Conseil peut également décider de cumuler les deux situations en accordant à la mission onusienne le soutien de contingents militaires agissant au nom d'un État en particulier[416]. Dès lors, seuls les personnels militaires appartenant à des contingents placés sous commandement onusien sont considérés comme du personnel international car leur statut est défini par un accord de siège[417] conclu entre l'État hôte et le Secrétaire général qui leur reconnaît le bénéfice de la Convention sur le privilège des Nations Unies[418].

184. Mais ce qui caractérise les Opérations de paix par rapport aux deux catégories d'organes subsidiaires étudiées précédemment réside en sa capacité à mettre en place des démembrements faisant appel à un personnel strictement international ou à un personnel mixte. Cette liberté dans la composition de ses démembrements est liée à la nature même de la mission qui est confiée à l'Opération de paix, qui implique qu'elle doive mener des actions concertées avec l'État, puisqu'elle a l'obligation de le guider dans le rétablissement de l'état de droit, en ce sens, l'Opération agit *avec* les autorités nationales.

185. L'Opération de paix réserve une composition strictement internationale de ses démembrements particulièrement lorsqu'il s'agit d'assurer son déploiement sur tout le territoire national, instituant ainsi ses différents quartiers généraux[419] ou bureaux

414 Sur la distinction entre une force multinationale et une force internationale voir les observations du Secrétaire général dans son rapport du 13 décembre 1995 sur la nature de la force devant soutenir l'Administration transitoire en Slavonie orientale, S/1995/1028, § 13 et §§ 23-24.

415 Sur la désignation du commandant des forces de l'ONUCI voir S/2004/268 et de la MINUL voir S/2003/926.

416 Voir pour exemple l'habilitation accordée aux Forces françaises agissant au sein de l'Opération Licorne en Côte d'Ivoire, S/RES/1528 (2004) § 6.

417 Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale du 9 octobre 1990, A/45/594, § 2.

418 Modèle d'accord sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations unies et les pays qui accueillent des Opération de maintient de la paix, remis par le secrétaire général à l'Assemblée générale, A/45/594, art. III.

419 MINUL, 2e rapport du Secrétaire général, S/2004/229, § 2 : « Les trois quartiers généraux de secteur en dehors de Monrovia (Buchanan, Tubmanburg et Zwerdu) ont été établis et, au 9 mars, la Mission comptait 12 731 membres de contingents. Le déploiement devrait être complet à la fin mars. »

régionaux[420], mobilisant des observateurs militaires chargés de surveiller un cessez-le-feu[421]. L'Opération peut également décider de créer des démembrements à composition strictement internationale pour la conduite de certaines missions opérationnelles telles l'assistance technique aux autorités électorales nationales, en créant une composante électorale au sein de l'Opération[422], ou pour la promotion de droits de l'homme, en déployant des observateurs civils sur tout le territoire national[423], ou encore afin d'assurer son propre service d'information auprès de la population[424].

186. Mais l'Opération peut également faire le choix de mettre en place des démembrements composés de personnel mixte, c'est-à-dire faisant appel à la fois aux contingents militaires et civils agissant au nom et pour le compte de l'Organisation, et à la fois à du personnel local, agissant en tant que national de l'État, c'est-à-dire agissant au nom et pour le compte de l'État d'accueil de la mission. Si ces démembrements mixtes se constatent essentiellement dans le domaine du maintien de l'ordre sur le territoire, donnant ainsi naissance à des actions conjointes en matière militaire[425], de police[426] et

---

420 ONUB, 1er rapport du Secrétaire général, S/2004/682, § 49 : « En novembre 2004, l'ONUB a établi un quatrième bureau régional à Ngozi. Le déploiement du personnel civil de l'Opération sur l'ensemble du territoire a été achevé avec la mise en place du cinquième bureau régional à Bujumbura Rurale en février 2005. »

421 ONUB, 1er rapport du Secrétaire général, S/2004/682, § 40 : « La situation restant instable, l'ONUB a commencé à effectuer des patrouilles quotidiennes dans la province de Bujumbura Rurale, où elle sera d'ici peu présente 24 heures sur 24. En outre, elle a déployé une centaine d'observateurs militaires sur le terrain », § 53 : « Les procédures opérationnelles permanentes afférentes aux activités antimines [sont] confiées à des éléments de l'ONUB. »

422 ONUCI, 1er rapport du Secrétaire général, S/2004/443, § 45 : « La mission d'évaluation a recommandé qu'une composante électorale soit créée au sein de l'ONUCI, comprenant 12 agents au quartier général d'Abidjan et un maximum de 120 Volontaires des Nations Unies dans les bureaux locaux des 19 régions du pays. Cette composante fournirait une assistance technique aux autorités électorales nationales et surveillerait de près les préparatifs dans l'ensemble du pays. »

423 ONUB, 1er rapport du Secrétaire général, S/2004/682, § 46 : « L'ONUB compte déployer plus de 40 observateurs des droits de l'homme répartis dans cinq bureaux extérieurs, pour qu'ils surveillent la situation des droits de l'homme et signalent les violations. », 3e rapport du Secrétaire général, S/2005/149, § 47 : « Les principales activités opérationnelles de la composante militaire de l'ONUB ont consisté à surveiller l'application des accords de cessez-le-feu, à fournir une assistance pour la distribution de matériel électoral à l'échelle nationale, à surveiller l'exécution du programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion […]. La composante militaire assure également chaque jour entre 12 et 18 escortes ».

424 ONUCI, 1er rapport du Secrétaire général, S/2004/443, § 49 : « l'Organisation met actuellement en place sa propre station de radio en collaboration avec une chaîne locale et d'autres organes de presse. »

425 ONUB, 1er rapport du Secrétaire général, S/2004/682, § 53 (sur la lutte antimines) : « Des mécanismes de coordination ont été mis en place et de bons rapports de travail se sont instaurés avec toutes les parties concernées. »

426 ONUCI, 1er rapport du Secrétaire général, S/2004/443, § 28 : « Il est prévu, à cet égard, des patrouilles mixtes avec la police nationale, la gendarmerie et la force Licorne dans la zone de confiance et dans le sud ainsi qu'avec les Forces nouvelles dans le nord. »

d'enquête[427], l'Opération peut également instituer des instances permanentes mixtes de dialogue, lui permettant de prodiguer ses conseils aux autorités nationales dans des domaines variés, tels que la mise en œuvre des programmes de DDR[428], la réforme de la police[429] ou encore la réforme des domaines judiciaire[430] et pénitentiaire[431]. Ainsi, si certains démembrements des Opérations de paix restent exclusivement composés de personnels internationaux, d'autres démembrements essentiels à la réalisation de leur mission seront dotés d'un acte constitutif concerté entre l'Opération et l'État d'accueil, impliquant ainsi une composition mixte des personnels affectés à ces démembrements, situant ainsi l'action de l'Opération dans le cadre interne de l'État.

187. L'Administration intérimaire instituée sur un territoire, conduite par le Représentant spécial du Secrétaire général, est chargée de mettre en place les institutions permettant à la population de s'auto-administrer librement, c'est-à-dire de créer les organes qui auront vocation à élaborer et à appliquer le droit interne de l'État. Le pouvoir exécutif reconnu au RSSG sur le territoire consiste à instituer ces organes[432] qui constituent alors les démembrements de l'Administration intérimaire et dont la composition est laissée à

---

427 MINUL, 2e rapport du Secrétaire général, S/2004/229, § 27 : « Un programme de patrouilles conjointes aux fins de la prévention du crime a été lancé le 15 décembre 2003 […]. Parallèlement, 186 patrouilles de l'Équipe spéciale conjointe, soutenues par des policiers armés relevant d'unités de police constituées, ont été déployées dans des localités de Monrovia […]. La composante Police civile […] a aussi mené avec la police nationale des enquêtes conjointes sur des crimes graves […]. »

428 MINUL, 2e rapport du Secrétaire général, S/2004/229, § 20 : « Le 15 janvier 2004, la MINUL a tenu une réunion avec les commandants des factions, le Gouvernement de transition, les organismes des Nations Unies et d'autres intéressés […] pour que le programme de DDRR puisse reprendre ».

429 ONUB, 3e rapport du Secrétaire général, 2005/149, § 42 : « Le 28 décembre 2004, le Groupe de travail tripartite sur l'harmonisation des grades – composé de représentants de la Commission mixte de cessez-le-feu, des chefs d'état-major pour l'intégration et de l'ONUB – a tenu une réunion, après laquelle il a soumis des recommandations au Ministre de la défense sur l'harmonisation des grades. », § 43 : « Le 19 janvier 2005, le Ministre de la sécurité publique a signé un document exposant un concept pour l'intégration de la Police nationale burundaise. Élaboré conjointement par le Gouvernement de transition et l'ONUB, ce document fixe des procédures pour l'intégration et la réorganisation de la Police nationale et définit les responsabilités des différents acteurs. », § 45 : « Au cours de la première phase, des membres de la police civile de l'ONUB devraient faire partie d'un comité d'examen et de sélection, qui sera créé ultérieurement en vue de rechercher des candidats à incorporer dans la Police nationale, et ils fourniront une assistance pour la formation de leurs instructeurs. »
MINUL, 2e rapport du Secrétaire général, S/2004/229, § 28 : « Il va être créé un Comité pour le respect de la primauté du droit, comprenant des représentants de la MINUL et du Gouvernement de transition, qui sera chargé de sélectionner des candidats pour la nouvelle force de police. »

430 MINUL, 2e rapport du Secrétaire général, S/2004/229, § 30 : « La composante judiciaire et la composante Droits de l'homme et protection, ainsi que le PNUD, examinent avec le Président de la Cour suprême et le Ministère de la justice les moyens de régler les problèmes liés à la remise sur pied des tribunaux et à leur dotation en matériel. »

431 MINUL, 2e rapport du Secrétaire général, S/2004/229, § 29 (concernant les établissements pénitentiaires) : « La composante Police civile examine avec le Ministère de la justice et le Comité international de la Croix-Rouge des moyens d'améliorer la situation. »

432 I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse, Université Paris II (Panthéon-Assas), 2007, § 152, p. 199.

la totale liberté du RSSG. L'autonomie de son pouvoir de nomination n'est limitée que par l'exigence de désigner des personnels mixtes, à prépondérance nationale. Les Administrations intérimaires s'inscrivent effectivement dans un environnement local puisqu'elles ont pour mission de reconstruire un ordre juridique démocratique régissant une population sise sur un territoire déterminé. Pour mener efficacement leur mission, elles ont le devoir d'associer la population locale à la reconstruction de l'État par sa participation aux instances démocratiques[433]. Ainsi chaque démembrement créé par les Administrations intérimaires connaît une composition mixte, avec une préférence nationale[434], comprenant des fonctionnaires locaux ayant un *lien de rattachement* avec la collectivité considérée ainsi que des fonctionnaires internationaux qui, eux, *continuent de relever* de l'ONU[435], la présence internationale constituant une garantie de l'impartialité des décisions prises par l'organe ainsi créé. Cette mixité dans la composition des démembrements des Administrations intérimaires est consacrée par les règlements adoptés par le RSSG qui entérinent la différence entre fonctionnaires locaux et internationaux[436]. En effet, outre la différence d'employeur consacrée par les règlements du RSSG, les personnels internationaux sont les seuls agents des démembrements à être placés sous le régime de la Convention sur les privilèges des Nations Unies[437].

188. L'analyse de la création des démembrements des organes subsidiaires permet d'émettre des conclusions relatives au niveau d'action auquel se place chacun des organes

---

433 Le Conseil souligne cette nécessité dans la résolution qui institue l'Administration intérimaire. Pour la MINUK, voir S/RES/1244 (1999) §§ 10, 11-c) ; pour l'ATNUTO, voir S/RES/1272 (1999) § 8 ; pour l'ATNUSO voir le § 12 de l'Accord fondamental concernant la région de la Slavonie orientale, de la Baranja et du Srem occidental, S/1995/951 du 12 novembre 1995, entériné par le Conseil dans sa résolution S/RES/1037 (1996) au 4e considérant du préambule.

434 Concernant les organes créés par la MINUK, voir UNMIK/REG/1999/6 Section 2 : la Commission consultative technique pour les tribunaux et le service des poursuites se compose de 10 fonctionnaires locaux et 5 internationaux ; UNMIK/REG/1999/7 Section 2 : la Commission judiciaire consultative est composée de 8 experts locaux et de 3 internationaux.
Concernant les organes créés par l'ATNUTO, voir UNTAET/REG/1999/2 Section 2 §§ 1-4 : le Conseil consultatif national est composé de 15 membres dont 11 est-timorais ; UNTAE3 Section 5 § 1 : la Commission judiciaire transitoire est composée de 3 membres est-timorais et de 2 experts internationaux ; UNTAET/REG/2000/3 Section 2 § 1 : la Commission de la fonction publique est composée de 7 membres dont 2 au moins sont des experts internationaux.

435 I. PREZAS, *op. cit.*, p. 200, c'est nous qui soulignons.

436 Voir pour exemple concernant la situation au Kosovo UNMIK/REG/2001/36 dans lequel il est établi que la notion de fonctionnaire public ne couvre que les personnes payées par le budget consolidé du Kosovo, en sont donc exclus les fonctionnaires internationaux qui sont payés par le budget de l'ONU alors même qu'ils sont pourtant chargés de certaines fonctions dans les organes exécutifs locaux.

437 Les fonctionnaires internationaux bénéficient des articles V et VII de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations unies, Résolution 22 (I) de l'Assemblée générale du 13 février 1946.

subsidiaires créés par le Conseil. On constate ainsi l'existence d'une distinction entre les TPI et les Comités, dont le Conseil contrôle et maîtrise de près la création des démembrements, et les Opérations de paix et les Administrations intérimaires, auxquelles le Conseil reconnaît une liberté certaine dans la création des démembrements. Si tous les organes subsidiaires onusiens font appel à des fonctionnaires internationaux, dont les responsabilités sont exclusivement d'ordre international[438] agissant ainsi au nom de l'Organisation, seuls les organes subsidiaires disposant d'une liberté certaine dans la création de leurs démembrements doivent composer avec des personnels locaux, représentant leurs intérêts propres, c'est-à-dire agissant au nom de leur lien de rattachement avec la collectivité locale considérée.

189. Il est possible de conclure de ces analyses que s'instaure ici une dichotomie assez nette entre d'une part, les TPI et les Comités, qui ne disposent que d'une vague autonomie dans la création de leurs quelques démembrements essentiels, dont les personnels sont des agents strictement internationaux et dont l'action reste cantonnée dans l'ordre international, et d'autre part les Opérations de paix et les Administrations intérimaires, qui disposent d'une liberté totale pour créer tout un foisonnement de démembrements, dont la composition associe des agents internationaux et des agents locaux et dont l'action est résolument menée à l'intérieur d'un État déterminé.

B. Le mandat des démembrements des organes subsidiaires

190. À la dichotomie établie entre une action située dans l'ordre international et une action visant un ordre interne déterminé se superpose une autre dichotomie déjà mise en lumière[439], relative au degré de dangerosité de la menace constatée et impliquant une dépossession plus (2) ou moins (1) importante de l'exercice par l'État de ses compétences souveraines. La nature des missions confiées à ses organes subsidiaires par le Conseil de sécurité révèle la logique que cet organe se doit de suivre dans le but de faire cesser l'illicite, dans le but de rétablir une situation pacifiée. L'examen de la nature de ces missions vient ici conclure la réflexion sur l'existence de la chaine organique

438 Voir le Statut général du personnel des Nations Unies, ST/SGB/2009/7, Chapitre I du Statut Devoirs, obligations et privilèges, Article 1.1 Statut des fonctionnaires : a) Les membres du personnel sont des fonctionnaires internationaux. Leurs responsabilités en cette qualité ne sont pas d'ordre national, mais exclusivement d'ordre international.

439 Voir Chapitre 1er, Section 2, § 2, B. L'objet de la mesure.

initiée par l'action du Conseil lorsqu'il utilise les mécanismes du Chapitre VII de la Charte.

1. Les organes exerçant des compétences concertées

191. Lorsque la gravité de la menace et l'implication de l'État dans sa réalisation sont à leur niveau le moins élevé, le Conseil établit des organes chargés d'accompagner l'État dans le rétablissement effectif de son autorité sur son territoire. Sont ici visées les deux premières catégories de menace à la paix identifiées précédemment, regroupant la situation dans laquelle la menace reste géographiquement circonscrite à un territoire et la situation dans laquelle, du fait que les États n'ont pas accompli les diligences exigées par le droit international, la menace a acquis un caractère internationalisable, sinon international. Dans ces deux situations, le Conseil met en œuvre une technique que l'on a considérée comme sous-tendue par une logique de juxtaposition, les démembrements de ses organes subsidiaires exerçant alors des compétences de manière concertée avec des organes étatiques.

192. Ce choix de la part du Conseil d'instituer des organes chargés de guider les États dans l'exercice de leurs compétences souveraines est justifié par le fait que la nature de la situation démontre que l'État est avant tout victime des troubles qui se déroulent sur son territoire, alors même qu'il n'aurait pas accompli toutes les diligences exigées par le droit international. Le Conseil cherche donc à soutenir l'État qui a défailli et qui ne réussit pas à se relever seul, en l'assistant dans l'exercice de ses compétences étatiques. Selon la capacité de l'appareil étatique à réagir face à la situation de menace à la paix et selon l'importance des dommages causés par la menace, le Conseil choisit d'influencer plus ou moins profondément les ordres juridiques internes. Lorsque seule une action de la communauté internationale aux frontières du territoire menacé suffit à canaliser et faire disparaître la menace, le Conseil choisit de maîtriser les seules relations interétatiques en instituant des Comités des sanctions chargés de contrôler le respect par les États d'une réglementation internationale temporairement mise en place par le Conseil afin d'endiguer la menace. Mais si l'appareil étatique paraît chancelant rendant alors la situation plus menaçante pour la communauté internationale, le Conseil peut décider de s'immiscer sur le territoire étatique en proie à des troubles par la création

d'une Opération de paix chargée de soutenir l'État dans la restauration de son autorité sur son territoire.

193. Les Comités des sanctions sont les organes subsidiaires du Conseil de sécurité qui exercent des compétences concertées avec les États, tout en maintenant leur mission dans le cadre des relations interétatiques, c'est en ce sens qu'ils sont mandatés pour surveiller le respect par les États des embargos sur des marchandises voire des interdictions de territoire et des gels de fonds visant des individus identifiés comme responsables de la situation. Ces sanctions nécessitent une action des États dans la sphère de leurs relations interétatiques, la nature de la mission des Comités les place alors dans une relation d'égalité avec les États, révélant ainsi la logique de juxtaposition qui guide l'action du Conseil de sécurité. Les Comités ont certes la charge de recevoir les rapports des États, élaborer des recueils des meilleures pratiques à suivre, ce sont bien les États qui mettent eux-mêmes en place ces mécanismes dans leur ordre interne, l'action des Comités reste donc circonscrite à l'ordre international et à un caractère de surveillance des pratiques nationales[440].

194. Les Opération de paix sont les organes subsidiaires du Conseil qui exercent des compétences concertées avec l'État sur le territoire duquel elles sont déployées, elles situent leur action à la fois dans un ordre étatique déterminé et dans une logique de juxtaposition. En effet, chaque Opération porte effectivement le nom de l'État qu'elle a la charge d'assister, chaque Opération n'agit donc que dans un ordre étatique singulier, c'est en ce sens que l'on considère que les organes subsidiaires de ce type agissent dans un ordre interne déterminé. De surcroît, la nature de la menace à laquelle elles doivent remédier rendant l'État victime des troubles qui se déroulent sur son territoire, ces organes sont ici institués pour soutenir l'État dans ses efforts de reconstruction de sa propre autorité sur son territoire. Si le Conseil détermine les domaines dans lesquels l'État visé doit se réformer, c'est à l'État seul qu'il appartient de mettre effectivement en place ces réformes, l'Opération de paix agissant ici comme un simple tuteur, sans exercer de pouvoir contraignant à l'égard des autorités de cet État.

---

440 Étant prise en compte cette compétence exclusive particulière d'accorder des exceptions aux restrictions imposées par le Conseil dans les régimes de sanctions et qui est abordée plus loin.

195. Qu'une action collective en dehors des frontières du territoire sujet à la menace suffise à endiguer la situation ou qu'il soit nécessaire de s'introduire sur le territoire de l'État en crise pour le soutenir dans l'exercice de ses compétences souveraines, le Conseil choisit de s'associer à l'exercice des compétences étatiques, par le truchement de ces organes subsidiaires, ajoutant à côté des organes étatiques normalement compétents des démembrements de ses organes subsidiaires qui les surveillent et les conseillent.

2. Les organes exerçant des compétences exclusives

196. Lorsqu'à la gravité de l'illicite se conjugue une implication volontaire de l'État dans la réalisation d'une situation particulièrement grave de menace à la paix, le Conseil fait alors le choix de déposséder l'État de l'exercice de l'une ou de la totalité de ses compétences. Il s'agit clairement ici des deux dernières catégories de menace à la paix qui visent d'une part la situation dans laquelle c'est le non exercice par l'État, du fait d'un manque de volonté ou de capacité, de certaines de ses compétences souveraines qui est à la source de la menace, et d'autre part, la situation dans laquelle l'État a failli à l'ensemble des obligations essentielles qui lui incombent en tant qu'État créant ainsi une situation humanitaire telle qu'elle porte atteinte aux fondements mêmes de la société internationale[441]. Dans ces deux situations, les organes étatiques sont considérés comme ayant contribué à la réalisation de la menace par leur comportement, le Conseil de sécurité choisit alors de les déposséder de l'exercice des compétences souveraines et de le confier à un organe subsidiaire, dont les démembrements seront gages d'impartialité puisque de nature internationale, suivant ainsi une logique de substitution.

197. Si le Conseil fait, dans ces circonstances exceptionnellement graves, le choix de substituer aux organes étatiques ses propres organes subsidiaires c'est parce que la situation humanitaire particulièrement grave qui se déroule sur un territoire est le fait de l'État, celui-ci ayant contribué à la réalisation de la situation en exerçant ses compétences de manière radicalement incompatible avec les plus hautes normes du droit international. Les autorités étatiques normalement compétentes perdent alors leur légitimité d'agir en tant que telles, nécessitant l'instauration d'une autorité provisoire

441 Sur l'exercice exclusif de l'ensemble des compétences étatiques sur un territoire par un organe onusien, v. I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse précitée.

venant se substituer à cette autorité étatique caduque, inopérante, inexistante. Selon l'étendue des compétences dont le non exercice par l'État a causé la situation particulièrement grave de menace à la paix, le Conseil décide de déposséder l'État de l'exercice de l'une ou de la totalité de ses compétences souveraines et de le confier à un organe subsidiaire qui agit alors au nom de la communauté internationale, en attendant de pouvoir le restituer aux autorités étatiques légitimement revêtues de la souveraineté. Lorsque l'exercice illégal d'une seule compétence souveraine a donné naissance à la menace, le Conseil internationalise l'exercice de cette compétence précise afin de garantir son impartialité et en confie l'exercice exclusif aux Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* ou à la Cour Pénale Internationale, lorsqu'il s'agit de la compétence juridictionnelle pénale, ou à l'ensemble des États afin de garantir son efficacité, lorsqu'il s'agit de recourir à la force armée sur un territoire. En revanche, lorsque l'autorité étatique exerce de manière manifestement incompatible avec le droit international l'intégralité des compétences qui découlent de la souveraineté, le Conseil a fait le choix, dans trois situations particulièrement exceptionnelles, de substituer à l'ensemble de l'appareil étatique, une Administration temporaire onusienne ayant la responsabilité de reconstruire les structures démocratiques nécessaires à l'exercice souverain des compétences étatiques.

198. Les Tribunaux pénaux internationaux et la Cour Pénale Internationale sont respectivement les organes subsidiaires du Conseil et l'organe juridictionnel pénal permanent rattaché à l'ONU[442] qui, en vertu d'un mandat fondé sur le Chapitre VII de la Charte, exercent de manière exclusive une compétence de nature étatique, juger des personnes physiques encourant une responsabilité pénale individuelle, dans l'ordre international, la responsabilité de ces individus étant internationale, déterminée et appréciée par des organes internationaux. Un faisceau d'indices, constitué de la primauté de leur compétence sur toute autre juridiction nationale jusqu'à leur faculté d'ordonner à l'égard des États, en passant par l'idée essentielle que ces organes agissent

442 Si, comme on l'a précisé au début de ce chapitre, la CPI ne s'intègre pas à la chaîne organique, elle y est cependant associée lorsqu'elle exerce sa compétence en vertu d'une résolution du Conseil fondée sur le Chapitre VII, qui constitue l'un de ses trois titres de compétences énumérés à l'art. 13 de son Statut. Elle est associée à la chaîne organique de la même manière que le sont les OP dont la création ne relève pas du Chapitre VII mais dont certains éléments de leur mandat sont fondés sur le Chapitre VII, ainsi qu'on l'a rappelé *supra*, voir dans ce chapitre, Section 1. § 1. A. 1. La compétence du Conseil pour créer des organes subsidiaires, spé. note n° 198.

pour protéger l'humanité, « établi[t] une relation "verticale" »[443] entre eux et les États, les situant clairement dans l'ordre international, alors même qu'ils se substituent dans l'exercice d'une compétence souveraine à une autorité étatique défaillante. Le pouvoir suprême de décider dans ce domaine de compétence revient exclusivement à l'organe subsidiaire du Conseil de sécurité.

Il faut ici préciser que certaines missions reconnues aux Comités des sanctions peuvent à certains moments particuliers sous-tendre une logique de substitution, lorsqu'ils accordent des exceptions aux restrictions décidées par le Conseil. Cette décision spécifique d'accorder une dérogation à un régime de sanction mis en place par le Conseil revient aux seuls Comités, titulaires exclusifs de cette compétence décisionnelle.

199. Les Administrations intérimaires sont les organes subsidiaires du Conseil de sécurité auquel celui-ci confie l'exercice exclusif de l'intégralité des compétences souveraines sur un territoire géographiquement circonscrit, cumulant ainsi une logique de substitution à une mission menée dans un ordre juridique déterminé. La mission confiée à ces Administrations a pour objet d'exercer l'ensemble des compétences souveraines sur un territoire afin de rétablir les institutions démocratiques nécessaires à l'exercice des compétences étatiques par le peuple souverain. La nature internationale de l'Administration ne doit pas faire oublier qu'elle mène une action interne de rétablissement de l'état de droit par le truchement de ses démembrements dont la composition témoigne de leur nature mixte qui permet à la fois de réaliser la participation démocratique légitimant les organes chargés de compétences étatiques et de garantir l'impartialité de leur fonctionnement par la présence d'agents internationaux. Cependant, la nature internationale de l'Administration témoigne également d'une substitution d'autorité détenant l'exercice exclusif des compétences souveraines, au profit de l'organe subsidiaire du Conseil de sécurité, puisque c'est bien à l'organe onusien que revient le pouvoir ultime de décider sur le territoire concerné.

200. La nature des missions confiées aux démembrements des organes subsidiaires, conséquence de la gravité de la menace se déroulant sur un territoire, se révèle à travers

---

443 TPIY, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic*, Arrêt relatif à la requête de la République de Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de Première instance II rendue le 18 juillet 1997, 29 octobre 1997, § 47 *in fine* et § 54 *in fine*.

les modalités d'exercice de leurs missions. Les organes agissant selon une logique de juxtaposition viennent s'adjoindre au processus de production normative par les États, ils s'ajoutent aux organes normalement compétents en leur prodiguant des conseils, ils se greffent à l'appareil étatique tout au long du processus nécessaire au règlement de la situation. Les organes agissant selon la logique de substitution viennent eux remplacer les organes étatiques défaillants dans l'exercice de leurs compétences, ils pallient eux-mêmes les carences étatiques en suppléant les organes normalement compétents, jusqu'à ce que soient rétablies les instances démocratiques légitimes exerçant lesdites compétences dans le respect de l'état de droit.

201. L'analyse plus poussée des démembrements des organes subsidiaires a permis de comprendre que la typologie des menaces à la paix constatées par le Conseil se répercute sur la manière dont les organes subsidiaires exercent la mission que leur confie le Conseil en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies lorsqu'il constate l'existence d'une situation de crise. Ce n'est que dans des circonstances particulièrement exceptionnelles, lorsque les dommages causés aux individus atteignent avec un niveau de gravité extrême qu'il est nécessaire de transférer l'exercice de la souveraineté à un organe qui agit, de par sa nature internationale, d'une manière indépendante et impartiale, conformément aux exigences de l'état de droit ; dans les autres catégories de crise qui constituent la majeure partie des situations pour lesquelles le Conseil met en œuvre les mécanismes du Chapitre VII, il n'est nécessaire que de surveiller de manière certes étroite l'exercice conforme aux exigences onusiennes de leurs compétences souveraines par les États.

202. L'utilisation par le Conseil des mécanismes du Chapitre VII est ainsi l'occasion de la création d'une chaîne organique au sommet de laquelle se place le Conseil de sécurité lui-même et qui est composée de ses propres organes subsidiaires créés pour mener la répression de l'illicite au nom de la communauté internationale, qui vont eux-mêmes devoir instaurer des structures leur permettant de réaliser le plus efficacement possible la mission que le Conseil leur a confiée. La manière dont cette chaîne se met en place révèle la spécificité des missions poursuivies par le Conseil mais surtout l'adaptabilité de ses mesures à la nature propre de chaque situation à laquelle il doit remédier. Aux distinctions qui s'établissent entre les organes subsidiaires en fonction de

la mission dont ils sont chargés correspondent des distinctions relatives aux actes que ces organes et leurs démembrements adoptent pour la réalisation de leur mission, dont l'édiction est également à l'origine de la constitution d'une chaîne normative.

Section 2. La chaîne normative

203. L'organe subsidiaire du Conseil, créé par une résolution contraignante de celui-ci, va être chargé de mener la réaction à l'illicite, sous les auspices du Chapitre VII. Afin de mener à bien sa mission, l'organe subsidiaire va adopter deux catégories d'actes. Le premier type d'acte adopté par l'organe subsidiaire sera un acte qualifié d'autonormateur (§ 1), en ce sens qu'il a pour fonction de préciser les modalités de fonctionnement de l'organe subsidiaire, selon la nature de la mission qui lui est confiée, et qui trouve son fondement dans la résolution du Conseil qui a créé l'organe subsidiaire. La deuxième catégorie d'acte est composée d'actes qualifiés d'hétéronormateurs (§ 2), en ce sens qu'ils précisent le sens et la portée des obligations émises par le Conseil dans sa résolution en énonçant eux-mêmes des obligations à la charge des États.

§ 1. Les actes autonormateurs

204. Les actes autonormateurs que l'on se propose d'étudier dans ce paragraphe constituent le deuxième échelon de la chaîne normative composée par les actes de droit dérivé onusien, puisqu'ils sont adoptés en application de la résolution du Conseil fondée sur le Chapitre VII qui constitue elle-même le premier échelon de cette chaîne normative. Si l'on s'autorise à qualifier ces actes d'autonormateurs c'est parce que leur fonction les désigne ainsi naturellement. Tout d'abord, ces actes ont pour auteur et destinataire un même organe, l'organe subsidiaire créé par le Conseil. Mais en outre, ces actes ont pour objet de préciser l'organisation et le fonctionnement de l'organe subsidiaire. Ainsi, l'organe adopte un acte par lequel il s'oblige lui-même et qui lui permet de mener à bien la mission que lui a confiée le Conseil, puisque c'est notamment sur le fondement de cet acte autonormateur que vont être adoptés des actes hétéronormateurs, constituant le troisième échelon de la chaîne normative.

Cependant, cet aperçu rapide des actes autonormateurs adoptés par les organes subsidiaires du Conseil n'est pas satisfaisant pour comprendre la réalité complexe de cette catégorie d'actes. En réalité, l'acte autonormateur doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie relative à ses fondements (A), ce qui permettra par la suite d'éclairer l'analyse de son objet (B).

A. Fondements et nature des actes autonormateurs

205. Les actes autonormateurs sont le deuxième échelon de la chaîne normative constituée par les actes de droit dérivé puisqu'ils sont adoptés directement en application de la résolution du Conseil de sécurité, premier échelon de la chaîne normative. Cependant, si leur fondement est identique (1), leur nature juridique va varier selon les caractères de la mission qui est confiée à ces organes par le Conseil qui les institue (2).

1. Les fondements des actes autonormateurs

206. Il est possible d'identifier un double fondement des actes autonormateurs, à la fois matériel et formel. Le fondement matériel des actes autonormateurs réside dans l'idée selon laquelle on considère que tout organe dispose du pouvoir nécessaire pour organiser son propre fonctionnement afin de répondre de manière efficace aux missions qui lui ont été confiées par l'organe qui l'a créé. En effet, en vertu de la théorie des pouvoirs impliqués ou implicites[444], toute autorité doit naturellement disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment disposer du pouvoir de réglementer son mode de fonctionnement, son processus décisionnel, car l'organe « doit être considéré comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'[organe] en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de [celui]-ci. »[445]

207. Le fondement formel des actes autonormateurs réside quant à lui effectivement dans une résolution du Conseil de sécurité fondée sur le Chapitre VII, ainsi que l'illustrent les dispositions prescriptives contenues dans chaque résolution créant un organe subsidiaire et relatives à l'adoption d'un tel acte par ledit organe subsidiaire ainsi créé par le Conseil, démontrant ainsi l'existence d'une chaine normative se créant en vertu du Chapitre VII.

---

444 Théorie jurisprudentielle élaborée par la Cour constitutionnelle des Etats-Unis dans l'affaire *McCulloch v. Maryland* (1819), reprise par la CPJI, *Compétence de l'Organisation internationale du travail pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron*, avis consultatif, série B, n° 13, 23 juillet 1926, p. 18 puis consacrée par la CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, Recueil 1949, pp. 182-183, et appliquée dans l'ordre communautaire CJCE, 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil, AETR*, 22/70, Rec. 1971, p. 276, § 28.

445 CIJ, avis consultatif précité, p. 182.

208. L'adoption de l'acte autonormateur permettant le fonctionnement effectif des deux Tribunaux pénaux internationaux, le Règlement de preuve et de procédure (RPP), est prescrite par le Statut des TPI qui est contenu dans la résolution du Conseil de sécurité qui institue les TPI. C'est donc bien la résolution du Conseil, fondée sur le Chapitre VII, qui impose aux organes subsidiaires d'adopter un acte régissant leur propre fonctionnement. Le Statut du TPIY prévoit que ce sont les juges du TPIY qui adopteront un règlement permettant de régir la phase préalable au procès[446]. De la même manière, le Statut du TPIR prévoit que les juges du TPIR adopteront le règlement du TPIY[447]. La résolution du Conseil est donc bien le fondement formel du RPP des deux TPI, ainsi que le rappelle le texte même du RPP[448] ; l'acte autonormateur des TPI est donc effectivement fondé sur une résolution du Conseil adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte, l'intégrant ainsi à la chaîne normative issue de la mise en œuvre du Chapitre VII.

209. L'adoption de l'acte autonormateur permettant le fonctionnement effectif des Administrations transitoires, constitué par le Premier Règlement adopté par le RSSG, est fondée sur la résolution du Conseil qui institue ces Administrations en vertu du Chapitre VII. Ce Premier Règlement détermine le cadre juridique permettant au RSSG d'exercer effectivement les pouvoirs que lui a conférés le Conseil lorsqu'il l'a placé à la tête de l'Administration intérimaire. Lorsque le Conseil décide de mettre en place une présence internationale civile au Kosovo, il charge le Secrétaire général de nommer un représentant spécial qui sera chargé de mettre en place cette présence civile[449]. D'une manière assez similaire, lorsque le Conseil met en place l'Administration transitoire au Timor oriental par le biais d'une résolution fondée sur le Chapitre VII, il mandate le Représentant spécial du Secrétaire général pour assurer la mission d'Administrateur transitoire[450].

---

446 S/RES/827 (1993), art. 15 du Statut du TPIY contenu en annexe de la résolution dans le rapport du Secrétaire général S/25704

447 S/RES/955 (1994), art. 14 du Statut du TPIR annexé à la résolution

448 Article 1er du RPP : « Le présent Règlement de procédure et de preuve, adopté conformément aux dispositions de l'article 15 du Statut du Tribunal, entre en vigueur le 14 mars 1994. » IT/32/Rev. 42

449 S/RES/1244 (1999), § 6 et 10

450 S/RES/1272 (1999), § 2 b) et § 6

210. Les premiers règlements adoptés par les RSSG rappellent eux aussi l'acte qui constitue leur fondement légal et duquel ils tirent leur force obligatoire[451]. Édicté pour préciser les conditions de mise en œuvre de l'administration directe d'un territoire par les Nations Unies, décidée par le Conseil en vertu d'une résolution fondée sur le Chapitre VII, le Premier Règlement des Administrations intérimaires constitue l'acte autonormateur de ces Administrations et dispose de la même force contraignante que l'acte qui constitue son fondement formel, la résolution du Conseil fondée sur le Chapitre VII. Ces Premiers Règlements appartiennent donc effectivement à la chaîne normative issue de l'utilisation du Chapitre VII de la Charte.

211. Qu'il s'agisse d'un classique Comité des sanctions[452] ou des quatre « nouveaux » Comités chargés plus spécifiquement de lutter contre le terrorisme[453], la procédure suivie par le Conseil est souvent identique. La résolution du Conseil qui crée un nouveau Comité prévoit parfois explicitement que le Comité a pour obligation d'adopter lui-même ses Directives de travail[454] qui fixent les règles de fonctionnement au sein dudit Comité mais également dans ses rapports avec les États. Les Directives de travail, adoptées par les Comités dès leur première réunion et qui permettent aux Comités de mener à bien leur mission, sont donc adoptées sur le fondement de la résolution contraignante du Conseil qui institue lesdits Comités. Il arrive d'autres fois que le Conseil se satisfasse de créer le Comité sans préciser que cet organe subsidiaire a pour obligation première d'adopter ses propres directives de travail[455]. Il semble cependant que cet « oubli » de la part du Conseil ne soit pas préjudiciable pour confirmer l'existence d'un lien normatif entre la résolution qui crée le Comité et les Directives que

---

451 Pour la MINUK, voir le Règlement UNMIK/REG/1999/1, deuxième considérant du préambule : « Agissant en vertu des pouvoirs que lui a conférés la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies ». Pour l'ATNUTO, voir le Règlement UNTAET/REG/1999/1, deuxième considérant du préambule : « Agissant en vertu des pouvoirs que lui a conférés la résolution 1272 (1999) du Conseil de sécurité ».

452 Notamment les Comités pour la Sierra Leone 1132 (1997), pour le Congo 1533 (2004), pour le Soudan 1591 (2005) ou encore pour la Corée 1718 (2006).

453 Il s'agit du Comité de lutte contre Al-Qaïda, 1267 (1999) et 1989 (2011), du Comité de lutte contre les Taliban, 1988 (2011), du Comité de lutte contre le terrorisme 1373 (2001) et du Comité de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive 1540 (2004).

454 Voir, notamment, S/RES/1132 (1997) § 10 d) (Comité des sanctions pour la Sierra Leone) ; S/RES/1518 (2003) §§ 1-2 (Comités des sanctions concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït) ; S/RES/1718 (2005) § 12 f) (Comité des sanctions pour la République démocratique populaire de Corée) ; S/RES/1373 (2001) § 7 (Comité contre le terrorisme).

455 Voir, notamment, S/RES/1267 (1999) § 6 (Comité contre Al Qaïda et les Taliban) ; S/RES/1521 (2003) § 21 (Comité des sanctions pour le Libéria) ; S/RES/1540 (2003) § 4 (Comité de lutte contre la prolifération des ADM) ;

celui-ci adopte afin de réaliser la mission que lui confie la résolution du Conseil qui l'institue. Les Directives de travail de tout Comité rappellent, dès leurs premières lignes, que le Comité agit en vertu de la résolution qui le crée[456] ; ce pouvoir d'auto-organisation du Comité est donc bien fondé sur la résolution du Conseil qui l'institue, l'intégrant ainsi à la chaîne normative des actes de droit dérivé onusien.

212. L'acte qui détermine la structure, le fonctionnement et le statut d'une Opération de paix trouve son fondement et sa légitimité dans une résolution du Conseil de sécurité adoptée sur le fondement du Chapitre VII. La particularité du fondement de l'acte autonormateur d'une Opération de paix découle de sa nature mixte, qui en fait une opération à la fois conventionnelle et unilatérale[457]. L'origine conventionnelle des opérations de maintien de la paix s'est, au fil du temps, doublée d'une nature contraignante, puisque le Conseil de sécurité a mis en place de nombreuses opérations mêlant mécanismes du Chapitre VII et respect de la volonté souveraine de l'État sur le territoire duquel était mise en place l'opération. Le fondement de l'acte autonormateur permettant le fonctionnement effectif de l'Opération va donc mêler l'aspect contraignant et conventionnel, en faisant intervenir une seconde catégorie d'organe aux côtés du Conseil de sécurité, le Secrétaire général, acteur originel de la mise en place de ces Opérations. Si l'on constate une action conjuguée de ces deux organes dans la mise en place d'une Opération de paix, seul l'acte contraignant adopté par le Conseil constituera le fondement juridique de l'acte autonormateur de l'Opération.

213. La résolution contraignante du Conseil qui institue une Opération de paix détermine tout d'abord les différentes composantes de la mission ainsi que le mandat de l'Opération de paix[458]. L'originalité du fondement formel de l'acte autonormateur d'une telle Opération tient en ce que, contrairement aux autres organes subsidiaires, la résolution du Conseil ne prévoit pas que l'organe agissant pour le compte et au nom de

---

456 Voir, entre autres, Comité 1132 pour la Sierra Leone, Ensemble de directives du Comité concernant la conduite de ses travaux, 2.d) ;
Comité 1518 concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït, Directives relatives à l'application des paragraphes 19 et 23 de la résolution 1483 (2003), préambule ;
Comité 1521 pour le Liberia, Directives du Comité pour la conduite de ses travaux, telles qu'il les a regroupées, révisées et adoptées le 12 juin 2007, § 1 ;
Comité 1540 pour la lutte contre la prolifération des ADM, Cinquième programme de travail, 2e § .

457 Voir *infra* les développements sur la nature de l'acte autonormateur des Opérations de paix.

458 Voir, pour exemples, la description de l'ONUCI S/RES/1528 (2004) §§ 1 et 2 ; de la MINUSTAH, S/RES/1542 (2004) §§ 1 et 4 ; de l'ONUB, S/RES/1545 (2004) §§ 2 et 4

l'Opération de paix doive adopter un acte précisant les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Opération. Pour connaître ces précisions, le Conseil renvoie à un rapport du Secrétaire général, élaboré conformément à une résolution antérieure du Conseil, résolution qui n'est pas forcément fondée sur le Chapitre VII[459]. Ce rapport, commandé par le Conseil, contient toutes les informations détaillées relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Opération de paix. Par le biais de la résolution qui crée l'Opération, le Conseil entérine le rapport du SG, il fait siennes les propositions émises par le SG[460]. Si le contenu matériel de la prescription ne change pas, le fait que le rapport du SG soit entériné par une résolution contraignante du Conseil donne aux propositions contenues dans ce rapport la force contraignante attachée aux résolutions du Conseil adoptées sur le fondement du Chapitre VII. Dans le cas d'une Opération de paix, l'acte autonormateur est donc formellement confondu avec l'acte qui constitue son fondement même, puisque c'est une même résolution qui à la fois crée l'Opération et à la fois rend formellement contraignant le rapport du SG contenant les précisions sur l'organisation et le fonctionnement de l'Opération.

La résolution du Conseil adoptée sur le fondement du Chapitre VII qui crée l'Opération de paix prévoit également que le SG doit conclure avec le Gouvernement de l'État hôte un accord sur le statut des forces[461]. Contrairement au versant unilatéral de l'acte autonormateur d'une Opération de paix, la conclusion de cet accord est toujours prévue de manière explicite par la résolution du Conseil fondée sur le Chapitre VII qui crée l'Opération[462]. Cet accord sur le statut des forces fait toujours référence à l'acte qui constitue son fondement, la résolution contraignante du Conseil[463].

---

459 Voir, entre autres, S/RES/1509 (2003) sur l'établissement d'une Mission des Nations Unies au Libéria, 18e et 20e considérants du préambule faisant référence au rapport du SG du 11 septembre 2003, S/2003/875.
S/RES/1528 (2004) sur l'établissement de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, 15e considérant du préambule faisant référence au rapport du SG du 6 janvier 2004, S/2004/3.
S/RES/1545 (2004) sur l'établissement d'une Opération des Nations Unies au Burundi, 20e considérant du préambule faisant référence au rapport du SG du 16 mars 2004, S/2004/210.

460 Voir, entre autres, S/RES/1528 (2004), § 1 sur l'ONUCI ; S/RES/1545 (2004), § 1 sur l'ONUB.

461 Voir, entre autres, S/RES/1528 (2004) § 9 sur l'ONUCI ; S/RES/1542 (2004) § 11 sur la MINUSTAH.

462 Voir, entre autres, pour la MINUL, S/RES/1509 (2003) § 7 ; pour l'ONUCI, S/RES/1528 (2004) § 9 ; pour la MNIUSTAH, S/RES/1542 (2004) § 11 ; pour la MINUSS, S/RES/1996 (2011) § 26.

463 Voir, entre autres, Échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Iraq relatif aux statut, privilèges et immunités de la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït, signé à New York, le 15 avril 1992 et à Bagdad le 20 juin 1992 (Annuaire juridique des Nations Unies, 1991, pp. 27-29, not. p. 27).
Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le République démocratique du Congo concernant le statut de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, signé à Kinshasa le 4 mai 2000 (Annuaire juridique des Nations Unies, 2000, pp. 29-44, not. p. 29) ;
Accord entre l'Union européenne et la République de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire

214. Ainsi, la totalité des actes autonormateurs permettant le fonctionnement effectif des organes institués par le Conseil de sécurité trouve leur fondement direct dans la résolution qui institue ces organes, intégrant alors ces actes dans le deuxième chaînon de la catégorie des actes de droit dérivé onusien. Afin d'analyser de manière complète cette catégorie d'actes de droit dérivé onusien, il s'agit à présent de s'attarder sur la nature particulière de ces actes.

2. Nature des actes autonormateurs

215. La nature des actes autonormateurs se dégage des dispositions contenues dans la résolution contraignante du Conseil de sécurité lorsque celui-ci institue un organe subsidiaire. Si, comme l'on vient de l'analyser, les fondements des actes autonormateurs sont toujours identiques, puisque contenus dans la résolution qui institue l'organe subsidiaire, la nature de ces actes varie, elle, en fonction des caractères de la mission qui est confiée à chacun de ces organes. Une distinction essentielle s'établit alors entre deux types d'organes subsidiaires plaçant d'un côté les TPI, les Comités et les Administrations intérimaires, et de l'autre, les Opérations de paix.

216. Avant de commencer à exercer effectivement leur mission, les TPI (par l'adoption de leur RPP), les Administrations intérimaires (par l'adoption de leur Premier Règlement) et les Comités des sanctions (par l'adoption de leurs Directives de travail) adoptent des actes unilatéraux précisant leur organisation et leur fonctionnement. Ces actes purement unilatéraux manifestent effectivement la volonté d'un organe unique, l'organe subsidiaire créé par le Conseil. La résolution du Conseil qui institue l'organe subsidiaire précise d'ailleurs la nature de l'acte que l'organe doit adopter afin de garantir son fonctionnement.

217. En revanche, et ainsi qu'on l'a déjà rappelé, les Opérations de paix sont une catégorie originale au sein des organes subsidiaires créés par le Conseil du fait qu'elles mêlent dans leurs fondements consensualisme et unilatéralisme, ce qui conduit à une dualité de leur acte autonormateur. Cette dualité ontologique de l'Opération de paix justifie d'ailleurs le choix

---

de l'Union européenne Atalante, signé à Nairobi le 31 décembre 2008 (Journal officiel de l'Union européenne, L 10/29)

méthodologique de ne prendre en compte pour cette étude que les Opérations de paix dont l'existence même est fondée sur le Chapitre VII et non celles dont seule une partie du mandat invoque le Chapitre VII[464]. Si une partie seulement du mandat de ces dernières est revêtu du caractère contraignant découlant du Chapitre VII, le fondement de leur existence repose sur l'accord de l'État à recevoir sur son territoire une telle Opération. Or, le choix méthodologique réalisé pour cette étude a pour objectif de mettre en lumière l'existence d'Opérations dont l'existence ne dépend pas juridiquement du consentement de l'État grâce l'invocation du Chapitre VII, quand bien même le consentement de l'État demeure une condition politique, mais non juridique, à la réalisation effective de son mandat par l'Opération de paix.

218. C'est la résolution du Conseil, en tant que fondement de l'acte autonormateur, qui prévoit l'édiction de deux catégories d'actes. L'acte unilatéral qui définit le mandat et la structure de l'Opération de paix (contenu, ainsi que cela a déjà été démontré, dans la résolution qui institue l'Opération) sera toujours suivi de la conclusion d'un acte conventionnel qui permet de s'assurer du consentement de l'État hôte sur le territoire duquel la mission est déployée. Ainsi qu'on vient de le rappeler, le consentement de l'État hôte n'est pas une condition juridique du déploiement de l'Opération de paix, mais une condition politique du bon déroulement de l'Opération sur ledit territoire. Ainsi, la dualité de l'acte autonormateur d'une Opération de paix conjugue un acte unilatéral relatif à son mandat et sa composition avec un acte conventionnel relatif au statut des forces en présence sur le territoire.

219. L'acte autonormateur unilatéral qui précise le mandat et la composition de l'Opération est formellement confondu avec l'acte qui crée l'organe, c'est-à-dire l'Opération. En effet, la définition du mandat et de la composition d'une Opération qui incombe au Secrétaire général est contenue dans ses propositions qui sont ensuite entérinées par la résolution contraignante du Conseil qui établit effectivement l'Opération. Mais cet acte seul ne suffit pas à préciser les modalités de fonctionnement de l'Opération puisqu'il est nécessaire de définir le partage des compétences et des responsabilités dans l'accomplissement de sa mission par l'Opération, en coopération avec l'État sur le

464 Situation dans laquelle le Conseil confie à un organe préexistant un mandat fondé sur le Chapitre VII, situation assimilable dans une certaine mesure à celle analysée plus tôt concernant la CPI.

territoire duquel elle est instituée. C'est pour cette raison que la conclusion d'un accord sur le statut des forces est rendue nécessaire.

Le statut d'une Opération de paix et de ses composantes est en effet défini par la voie d'un accord conclu entre le SG et l'État hôte, construit sur la base classique d'un accord de siège. Cet accord constitue le versant conventionnel de l'acte autonormateur de l'Opération, il est élaboré à partir d'un modèle qui a été proposé par le Secrétaire général à l'Assemblée Générale le 9 octobre 1990[465]. L'accord va définir à la fois le statut des agents agissant pour le compte de l'ONU et la répartition des compétences entre la structure onusienne et le gouvernement de l'État sur le territoire duquel est envoyée l'Opération de paix.

Si l'acte autonormateur des Opérations de paix mêle unilatéralisme et conventionnalisme, son appartenance à la chaîne normative des actes de droit dérivé onusien ne doit faire aucun doute. En effet, si un accord doit toujours être conclu entre l'Organisation et l'État sur le territoire duquel se déroule l'Opération, la nature conventionnelle d'un tel acte ne doit pas faire perdre de vue la justification qui pousse à sa conclusion. La conclusion d'un accord de siège entre l'État hôte et l'Organisation est bien prescrite par un acte contraignant adopté par le Conseil, privant ainsi l'État hôte de toute marge de manœuvre non seulement quant à la discussion des termes de l'accord mais plus généralement quant au principe même de la conclusion dudit accord. Ainsi, tout en ayant formellement l'aspect d'un acte conventionnel, l'accord sur le statut d'une Opération de paix, en tant qu'il est adopté en application directe d'une résolution du Conseil adoptée en vertu du Chapitre VII, s'intègre à la chaîne normative des actes de droit dérivé onusien.

220. L'analyse des fondements et de la nature des actes autonormateurs conforte l'analyse menée précédemment quant aux moyens mis à la disposition des organes subsidiaires pour réaliser leur mission. Les actes autonormateurs témoignent eux aussi de la capacité du Conseil et donc de ses organes à s'adapter à la nature de la mission menée afin de rétablir la paix. Si tous les actes autonormateurs trouvent leur fondement dans une résolution contraignante du Conseil de sécurité, leur nature leur permet toutefois de s'adapter à la nature des sujets de droit avec lesquels chaque organe

[465] Annexe du rapport A/45/594, Projet de modèle d'accord sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations Unies et les pays hôtes. Cet accord s'applique en général automatiquement dès l'institution de l'OP en attendant la conclusion d'un accord particulier avec l'État hôte.

subsidiaire est mis en relation dans le cadre de sa mission. Il s'agit à présent de mener à son terme l'identification des actes autonormateurs par l'étude des différentes fonctions qu'ils peuvent remplir.

B. Objet des actes autonormateurs

221. Tout acte autonormateur a pour objet de préciser l'acte qui l'a institué, c'est-à-dire la résolution contraignante du Conseil de sécurité. L'acte autonormateur doit alors poursuivre une double finalité qui est de préciser le mode de fonctionnement interne de l'organe subsidiaire (1) ainsi que de préciser la manière dont il réalise la mission que lui a confiée le Conseil en relation avec les États (2).

1. Préciser l'organisation et le fonctionnement des organes subsidiaires

222. Du fait de son objet qui vise à préciser son organisation et son fonctionnement, l'acte autonormateur oblige l'organe subsidiaire à se conformer aux procédures qu'il a édictées mais il oblige alors également les sujets de droit qui vont nouer des relations avec les organes subsidiaires. En ce sens, l'acte qui précise l'organisation et le fonctionnement de l'organe subsidiaire est revêtu d'un aspect essentiellement autonormateur mais peut éventuellement disposer de caractéristiques propres à un acte hétéronormateur.

223. La notion d'acte autonormateur désigne une règle de fonctionnement interne à un organe par laquelle l'organe s'oblige lui-même. Un acte autonormateur est un acte que l'organe s'adresse à lui-même et dont la vocation est de préciser son organisation et son fonctionnement interne.

224. L'adoption par l'Administrateur transitoire du Premier Règlement lui permet de préciser la manière dont se structurera l'Administration[466] ainsi que de fixer les procédures selon

[466] Pour la MINUK, voir le règlement UNMIK/REG/1999/1 Section 1 ; pour l'ATNUTO, voir le règlement UNTAET/REG/1999/1 Section 1.

lesquelles il exercera ses pouvoirs[467] en vertu de la résolution contraignante du Conseil. L'adoption par les juges des TPIY du RPP permet de la même manière aux TPI de parfaire leur structure[468] ainsi que de déterminer les règles régissant les rapports entre les différents organes du Tribunal[469]. Lorsque les Comités adoptent leurs Directives de travail, celles-ci contiennent, outre une précision quant à leur composition[470], des éléments fondamentaux relatifs à la manière dont les Comités vont conduire leurs travaux[471]. Lorsque le Secrétaire général, à la demande du Conseil de sécurité, élabore un plan de mise en œuvre d'une Opération de paix, qui sera par la suite entériné par le Conseil[472], ce plan contient à la fois une définition de la structure de l'Opération[473] ainsi que des précisions quant à son fonctionnement interne[474]. Cet acte constituant le versant unilatéral de l'acte autonormateur est complété par l'accord de siège, exigé par le Conseil dans la résolution créant l'Opération[475], qui constitue le versant conventionnel et qui contient lui aussi des éléments concernant le fonctionnement de l'Opération[476].

---

467 Pour la MINUK, voir le règlement UNMIK/REG/1999/1 Sections 2, 4, 5 et 6 ; pour l'ATNUTO, voir le règlement UNTAET/REG/1999/1 Sections 2, 4, 5, 6 et 7.

468 RPP des TPI, IT/32/Rev.42, Chapitre troisième « Organisation du Tribunal », Sections 1, 2, 4, 5 et 6, articles 14 à 22 et 27 à 38.

469 RPP des TPI, Chapitre troisième, Section 3, articles 23 à 26.

470 Directives du Comité de lutte contre Al Qaïda, modifiées le 12 décembre 2007 § 2, modifiées le 9 décembre 2008, § 1-c, d, e) ; Directives du Comité de lutte contre le terrorisme, § 2 ; Directives du Comité pour le Liberia, §§ 2-5 ; Directives du Comité pour la Côte d'Ivoire, §§ 3-5 ; Directives du Comité pour le Soudan, §§ 3-5 ; Directives du Comité pour la Corée, § 1-c-e) ; Directives du Comité pour l'Iran, §§ 3-5.

471 Directives du Comité pour l'Iraq et le Koweït, § 2 ; Directives du Comité pour le Rwanda évoquées dans le rapport S/1996/82 § 9 ; Directives du Comité pour le Kosovo évoquées dans le rapport S/1999/216 § 5 ; Directives du Comité pour l'Éthiopie et l'Érythrée évoquées dans le rapport S/2001/503 § 4 ; Directives du Comité pour la Sierra Leone, §§ 12-16 ; Directives du Comité de lutte contre Al Qaïda, modifiées le 9 décembre 2008, §§ 2-3 ; Directives du Comités de lutte contre le terrorisme, §§ 3, 4, 7 et 8 ; Directives du Comité pour l'Iraq, § 2 ; Directives du Comité pour le Liberia, §§ 8-13 ; Directives du Comité pour la Côte d'Ivoire, §§ 23-27 ; Directives du Comité pour le Soudan, §§ 23-24 ; Directives du Comité pour l'enquête sur l'assassinat de Rafic Hariri, § 1 ; Directives du Comité pour la Corée, §§ 3, 4, 5, 9, 12 ; Directives du Comité pour l'Iran, §§ 7-12, 23-24.

472 Concernant la MONUIK, voir S/RES/689 (1991) § 1 ; concernant l'ONUSOM II, voir S/RES/814 (1993) § 1 et 5 ; concernant l'ONURC, voir S/RES/981 (1995) § 2 ; concernant la MINUL, voir S/RES/1509 (2003) § 1 et 7 ; concernant l'ONUCI, voir S/RES/1528 (2004) § 2 ; concernant l'ONUB, voir S/RES/1545 (2004) § 3-4.

473 Concernant la MONUIK, voir le rapport du Secrétaire général du 5 avril 1991, S/22454, § 4-b-c) ; concernant l'ONUSOM II, voir le rapport du Secrétaire général du 3 mars 1993, S/25354, §§ 71, 75, 77 ; concernant l'ONURC, voir le rapport du Secrétaire général du 22 mars 1995, S/1995/222, § 73 ; concernant la MINUL, voir le rapport du Secrétaire général du 11 septembre 2003, S/2003/875, §§ 53-54 ; concernant l'ONUCI, voir le rapport du Secrétaire général du 6 janvier 2004, S/2004/3, § 64, concernant l'ONUB, voir le rapport du Secrétaire général du 16 mars 2004, S/2004/210, §§ 67 et 96 et s.

474 Concernant la MONUIK, voir S/22454, § 4a) et d) ; concernant l'ONUSOM II, voir S/22354, §§ 78-79 ; concernant l'ONURC, voir S/1995/222, § 84 ; concernant la MINUL, voir S/2003/875, §§ 53-54 ; concernant l'ONUCI, voir S/2004/3, § 68 ; concernant l'ONUB, voir S/2004/210, § 65.

475 Sur l'accord de siège pour la MINUL, voir S/RES/1509 (2003) § 7 ; pour l'ONUCI, S/RES/1528 (2004) § 9 ; pour l'ONUB, voir S/RES/1545 (2004) § 10.

476 Le modèle d'accord élaboré par le Secrétaire général, A/45/594, détermine les conditions dans lesquelles l'Opération pourra notamment utiliser le drapeau des NU (art.8), établir ses communications

225. Si l'on mène une analyse plus approfondie du contenu des actes autonormateurs, il est possible de dépasser la notion d'acte autonormateur par son appartenance à la catégorie du droit dérivé onusien. En tant que l'acte autonormateur précise les modalités d'exécution des obligations énoncées par le Conseil, on peut affirmer qu'il possède également certains caractères de l'acte hétéronormateur. Cet acte oblige les sujets de droit qui interagissent avec l'organe à suivre les règles que cet organe a posées, l'acte crée donc des obligations à leur charge.

226. La théorie de l'acte autonormateur en tant que droit interne de l'Organisation, puisque cet acte précise le fonctionnement d'un organe interne à l'Organisation, doit donc être dépassée si l'on accepte l'idée qu'en tant que l'acte autonormateur précise les obligations énoncées par le Conseil, il ne se cantonne pas à l'ordre juridique interne de l'ONU, il déborde le simple cadre de l'organisation interne des organes subsidiaires pour régler les relations entre l'organe subsidiaire et les États dans l'ordre juridique international.

2. Préciser les modalités d'exécution de la mission

227. À partir de l'aspect partiellement hétéronormateur de l'acte onusien précisant le fonctionnement de l'organe subsidiaire, on peut tenter d'expliquer la nature de la mission qui est confiée à chaque organe subsidiaire du Conseil de sécurité. Chaque organe est institué pour mener une mission d'une nature spécifique à l'égard des États qui se déduit de l'étude des techniques utilisées par les organes pour réaliser leur mission. On constate alors que le caractère contraignant attaché aux résolutions du Conseil en vertu du Chapitre VII et de l'article 25 de la Charte connaît une variation en fonction de la nature de la mission confiée à chacun des organes subsidiaires créés par le Conseil. Ainsi, lorsque le Conseil choisit de mettre en place des mesures impliquant l'exercice concerté de compétences étatiques, suivant ainsi une logique de juxtaposition, les organes subsidiaires sont investis de compétences dont le caractère contraignant est moins prononcé que lorsque le Conseil confie à ses organes l'exercice exclusif de compétences étatiques, en suivant une logique de substitution. Le fait que, pour réaliser

---

officielles (art.10 et 11), se déplacer (art. 12 à 14), bénéficier de locaux (art.16 à 19), recevoir du matériel et des services (art. 20 et 21), recruter du personnel local (art. 22).

sa mission, l'organe subsidiaire doive composer avec les États va naturellement moduler le caractère contraignant de la mission qu'il mène.

228. Lorsque la nature de la menace constatée conduit le Conseil à suivre une logique de juxtaposition en instituant des Comités des sanctions ou des Opérations de paix, le Conseil se satisfait d'encadrer l'exercice de leurs compétences souveraines par les États en leur adjoignant des organes chargés de les surveiller et de les guider dans la mise en œuvre des mesures qu'il a décidées. Les organes subsidiaires ont beau être investis de compétences matériellement étendues, la nature de leur mission conduit inévitablement à relativiser le caractère coercitif de la décision du Conseil, puisque sa réalisation dépend essentiellement d'une action des États eux-mêmes[477].

229. Si l'acte hétéronormateur des Opérations de paix est constitué d'une part de la résolution qui crée l'Opération, il est d'autre part également composé de l'accord sur le statut des forces conclu entre l'État sur le territoire duquel est déployée l'Opération et le Secrétaire général chargé de la responsabilité de la conduite de la mission. Les Opérations de paix créées par le Conseil selon une logique contraignante garantie par l'utilisation du Chapitre VII pour fonder leur existence ne peuvent effectivement être mises en place sans recueillir l'accord politique de l'État, à travers la signature de cette convention avec le Secrétaire général, ancrant ainsi la mission menée par l'Opération dans une dimension partiellement consensuelle, alors même qu'elle est revêtue de l'autorité attachée aux organes créés en vertu du Chapitre VII de la Charte. La dualité et la complémentarité des fondements de l'Opération de paix, mêlant consensualisme et unilatéralisme, se manifestent clairement dans les techniques que celle-ci met en œuvre afin de réaliser son mandat qui consiste effectivement à guider l'élaboration et la mise en œuvre de réformes par l'État lui-même sur son territoire. La mise en place d'instances de dialogue et d'échange entre l'Opération et l'État[478] qu'elle a la charge de

---

477 Ainsi que l'a montré l'échec partiel de l'ONUCI pendant l'élection présidentielle en Côte d'Ivoire à l'hiver 2010.

478 Voir par exemple pour la MINUL, le premier rapport du Secrétaire général S/2003/1175 § 27 : création de la Commission nationale pour le désarmement, la démobilisation, la réadaptation et la réinsertion comme mécanisme de coordination entre tous les partenaires.
Pour l'ONUB, voir le premier rapport du Secrétaire général S/2004/682 § 20 sur la création d'une cellule chargé de la réforme du secteur de la sécurité afin de fournir des conseils au Gouvernement et § 46 sur la création d'un groupe de l'égalité des sexes chargé de favoriser la participation des femmes aux élections et l'adoption de plans de lutte contre la violence sexuelle.

guider a pour objet d'influencer en amont l'élaboration du droit interne de l'État, ces instances produisant en effet des actes, tels des rapports et des programmes d'action, dont le caractère les rattache à de la *soft law*, l'État gardant seul la compétence d'émettre des actes à caractère véritablement normatif sur son propre territoire.

230. Une analyse similaire peut être menée relativement à la manière dont les Comités des sanctions exercent leur mission à l'égard des États, alors même que l'acte autonormateur qu'ils adoptent afin de préciser les modalités de réalisation de leur mission est indiscutablement un acte unilatéral. Alors même que les Comités ne dépendent pas d'une action de l'État pour mener effectivement leur mission, l'objet de celle-ci réside cependant dans la surveillance des activités étatiques, les Comités étant essentiellement investis d'une mission d'observation, sans pouvoir intervenir par eux-mêmes dans la réalisation par les États de leurs obligations. Ils ne peuvent ainsi que regarder et constater les comportements étatiques[479], afin d'en rendre compte au Conseil qui reste seul détenteur d'un pouvoir de sanction à l'égard des éventuels États récalcitrants. La mission des Comité réside donc essentiellement dans leur rôle de superviser l'application des sanctions décidées par le Conseil et même s'ils doivent conseiller les États dans les mesures internes que ceux-ci doivent adopter pour réaliser l'obligation que le Conseil a mise à leur charge, c'est encore une fois entre les mains des seuls États que réside la compétence d'émettre un acte normatif donnant effet aux mesures décidées par le Conseil.

231. Les actes autonormateurs précisant les modalités d'exécution des missions des Comités des sanctions et les Opérations de paix traduisent clairement la logique de juxtaposition qui détermine la nature des compétences exercées par ces organes subsidiaires. L'utilisation d'une technique de juxtaposition signifie l'existence d'une relation

---

Pour la MINUL, voir le premier rapport du Secrétaire général S/2003/1175 § 17 sur la création de la Commission mixte de contrôle permettant le maintien du dialogue entre les groupes armés et la facilitation des contacts avec la MINUL.

479 Voir les directives des Comités des sanctions contenant le rappel de leur mandat :
– pour le Comité sur l'Érythrée et sur la Somalie, voir les § 4.a-g) et p-w), source :
http://www.un.org/french/sc/committees/751/pdf/guidelines.pdf ;
– pour le Comité de lutte contre Al Qaïda, voir les § 4.e-k) et n-p), source :
http://www.un.org/french/sc/committees/1267/pdf/guide.pdf ;
– pour le Comité sur le Liberia, voir le § 6, source :
http://www.un.org/french/sc/committees/1521/pdf/GuidelinesFinal.pdf ;
– pour le Comité sur la Corée voir les § 2.a-b) et d-g), source :
http://www.un.org/french/sc/committees/1718/pdf/1718_Guidelines.pdf.

horizontale entre ces organes subsidiaires et les États qu'ils ont la charge de surveiller, le droit dérivé onusien émis par ces organes visant à orienter l'exercice par les États de leurs compétences souveraines. La chaîne normative des actes de droit dérivé onusien émis par ces organes se cantonne à l'ordre international, influençant en amont la production normative étatique qui demeure exclusivement de la compétence des États qui, lorsqu'ils édictent des règles internes, ne mentionnent pas leur rattachement à l'ordre juridique onusien, c'est-à-dire leur origine matériellement onusienne. La force contraignante de ces missions est alors partiellement dissoute du fait de leur nature, de la manière dont elles sont réalisées, et conduit à considérer ici l'utilisation du Chapitre VII comme l'énoncé d'une priorité politique, d'une volonté politique particulièrement prononcée de la communauté internationale, plutôt que comme l'imposition de mesures formellement coercitives.

232. Lorsque la nature de la menace que constate le Conseil le contraint à adopter une logique de substitution en créant les Administrations intérimaires et les Tribunaux pénaux internationaux, le Conseil fait alors le choix de déposséder les États de l'exercice de leurs compétences souveraines et de le transférer à ses organes subsidiaires qui exercent alors ces compétences de manière exclusive. Ces organes sont en effet investis des compétences normalement dévolues aux États et disposent en ce sens du pouvoir ultime de décider de manière unilatérale et contraignante, leurs décisions s'imposant alors aux États. Leur capacité à édicter de tels actes contraignants ne dépend que d'eux-mêmes.

233. Avant d'aborder spécifiquement les modalités d'exercice de leur mission par les TPI et les Administrations intérimaires, il faut préalablement relever le fait que d'autres organes mandatés par le Conseil vont parfois être investis d'une mission relevant de cette logique de substitution, il s'agit des contingents militaires d'une Opération de paix autorisés à recourir à la force armée sur un territoire ainsi que des Comités des sanctions, lorsqu'ils accordent des dérogations aux régimes de sanctions mis en place par le Conseil. Ces missions particulières dans l'éventail des compétences classiques qui sont reconnues aux Comités et aux Opérations de paix nécessitent que ces organes, uniquement lorsqu'ils réalisent ces obligations particulières, disposent seuls du pouvoir d'émettre des actes contraignants. Il en est ainsi des règles d'engagements que doit

élaborer l'autorité qui assume le commandement et la direction des forces militaires sur le territoire de l'État qui reçoit une Opération de paix[480], qui fixe les modalités du recours à la force armée sur le territoire[481], dont la compétence d'édiction relève exclusivement de l'Opération de paix et dont le caractère contraignant s'impose aux autorités étatiques qui reçoivent l'Opération. Il en est de même concernant l'octroi possible de dérogations aux régimes de sanctions décidés par le Conseil, dont la compétence pour les accorder n'est reconnue qu'aux seuls Comités des sanctions[482], c'est-à-dire que seule une décision unilatérale du Comité rend la dérogation aux sanctions légale au regard du droit international.

234. Quant à la nature de la mission menée par les TPI, elle se déduit des dispositions de leur acte hétéronormateur, le RPP, qui est un acte unilatéral adopté par le Tribunal lui-même et dont l'adoption est prévue par la résolution contraignante du Conseil qui institue les TPI. S'il est certes indiscutable que la mise en œuvre effective de leurs décisions nécessite la médiation des puissances publiques étatiques, l'édiction de ces actes contraignant ne dépend que des seuls organes des TPI et leurs décisions bénéficient d'une force exécutoire immédiate en raison de l'effet utile lié à leur nature juridictionnelle. Si la réalisation matérielle de l'obligation contenue dans la décision juridictionnelle dépend effectivement des volontés étatiques, les États assurant l'exécution médiate de la décision, l'édiction même de l'acte emporte automatiquement une modification formelle et matérielle de l'ordonnancement juridique.

235. La nature de la mission confiée aux Administrations intérimaires conduit à un constat encore plus radical qui se déduit de l'acte autonormateur précisant les modalités d'exécution de leur mission, constitué par le Premier règlement adopté par le RSSG sur

---

480 Le Conseil rappelle à cet égard l'obligation à laquelle sont tenus les responsables des opérations militaires d'élaborer des règles d'engagement conformes à la résolution contraignante qui définit le mandat de la force. Voir pour le Liberia S/RES/1885 (2009) § 8, pour la Côte d'Ivoire S/RES/1865 (2009) § 24 et S/RES/1880 (2009) § 25.

481 Définition des règles d'engagements : « Directives fixées à l'échelon national ou international et harmonisées entre les nations et les instances sécuritaires qui y participent en vue d'un engagement précis. Elles règlent l'engagement de la troupe et, en particulier, le recours à la force et aux mesures de contrainte dans le secteur d'engagement, y compris l'engagement des armes.» Définition issue de la Terminologie des règlements de conduite de l'armée suisse, NSA N° 292-9927 (f), page 38, cité *in* P. ZEN-RUFFINEN, *Les règles d'engagement (ROE)*, Revue Militaire Suisse, avril 2006, source : http://www.revuemilitairesuisse.ch/node/16#_ftn2.

482 Voir les directives précitées des Comités des sanctions qui consacrent cette compétence exclusive : Pour le Comité sur l'Érythrée, voir les § 4.h-j) ; pour le Comité de lutte contre Al Qaïda, voir les § 3.l-m) ; pour le Comité sur le Congo, voir le § 2.i) ; pour le Comité sur la Corée, voir le § 2.c).

le territoire qu'il a la charge d'administrer. Ce Premier règlement prend acte du transfert de l'exercice des compétences souveraines sur un territoire, décidé par le Conseil en vertu du Chapitre VII au détriment de l'État normalement compétent et au profit de l'organe subsidiaire du Conseil. Le RSSG chargé de diriger l'Administration est seul détenteur de tous les pouvoirs sur le territoire, illustrant de manière indiscutable la logique de substitution qui sous-tend sa mission, l'instituant comme l'unique autorité compétente pour édicter des actes contraignants sur le territoire concerné. La réalisation de son action est donc par nature indépendante de tout comportement étatique, il est non seulement l'unique organe compétent pour adopter sur le territoire des actes immédiatement exécutoires mais la réalisation matérielle de ces actes ne dépend elle aussi que de l'action des organes onusiens mandatés pour exercer une réelle puissance publique sur le territoire concerné.

236. Les actes autonormateurs des TPI et des Administrations intérimaires mettent en lumière la logique de substitution qui imprègne leur mission et qui détermine ainsi la nature des compétences qui leur sont confiées par le Conseil de sécurité. Cette logique de substitution, qui se retrouve partiellement dans le cadre de certaines missions particulières confiées aux Opérations de paix ainsi qu'aux Comités, induit une relation verticale entre les organes subsidiaires et les États qui n'ont d'autre choix que de tenir compte des actes édictés par ces organes. Les actes de droit dérivé onusien émis par les organes subsidiaires agissant selon la logique de substitution ont alors une existence autonome, leur édiction emporte par elle-même une modification de l'ordre juridique car ces actes constituent une nouvelle source d'obligations à la charge des États qui sont contraints de les respecter. La chaîne normative des actes de droit dérivé onusien émis par ces organes ne se cantonne pas à l'ordre international puisqu'elle peut parfois s'intégrer *de facto* dans un ordre interne étatique, comme c'est le cas des actes adoptés par les Administrations intérimaires, ou conduire les États à adopter des actes internes, *en vertu* de l'obligation émise par l'acte de droit dérivé onusien, comme c'est le cas pour les décisions des TPI. La force contraignante de ces missions est alors prégnante tout au long de leur réalisation, le caractère strictement onusien des actes qui en découlent est maintenu, l'utilisation du Chapitre VII dans ces circonstances traduisant le caractère matériellement et formellement coercitif des missions confiées à ces organes subsidiaires particuliers.

237. L'objet des actes autonormateurs révèle la nature de la mission confiée à chacun des organes subsidiaires que le Conseil crée pour rétablir et maintenir la paix et témoigne encore une fois de la variabilité des actions menées par le Conseil. Si tous les actes autonormateurs précisent l'organisation des organes subsidiaires, chaque acte autonormateur est revêtu d'une spécificité propre qui traduit la nature particulière de la mission que le Conseil a confié à chacun de ses organes subsidiaires.

238. L'analyse du deuxième échelon de la chaîne normative de droit dérivé onusien ayant été menée à son terme, on constate alors une double caractéristique des actes autonormateurs. Ils présentent à la fois une importante homogénéité quant à leur fondement et à leur nature, et une certaine diversité quant aux objets qu'ils poursuivent.

L'hétérogénéité de leurs fonctions est la manifestation de la nécessité d'adapter le cadre et les modalités de fonctionnement des organes subsidiaires aux missions qui leur sont confiées par le Conseil, répondant ainsi à une logique de juxtaposition ou de substitution. Ce souci d'adaptabilité de la part des organes aux menaces qu'ils doivent contrer d'une part et aux sujets de droit auxquels ils doivent faire face d'autre part témoigne de la capacité d'adaptation des mesures décidées par le Conseil sur le fondement du Chapitre VII, afin de remédier le plus efficacement possible aux différentes catégories d'illicite. Cette hétérogénéité va logiquement rejaillir sur le dernier échelon de la chaîne normative qu'il s'agit à présent d'analyser.

§ 2. Les actes hétéronormateurs

239. Les actes hétéronormateurs constituent le dernier échelon de la chaîne normative de droit dérivé onusien. Il s'agit des actes édictés par les organes subsidiaires sur le fondement d'un acte autonormateur (deuxième échelon de la chaîne normative) et dont la fonction est de concrétiser les mesures édictées par le Conseil dans sa résolution fondée sur le Chapitre VII (premier échelon de la chaîne normative). À la différence des actes autonormateurs, ces actes hétéronormateurs créent uniquement des droits et des obligations à la charge des sujets qui se trouvent dans la sphère de compétence de l'organe qui adopte ces actes. L'organe ne s'oblige donc plus lui-même par l'adoption de tels actes, mais semble créer de véritables droits et obligations pour les autres sujets de droit, qui peuvent alors éventuellement en contester la validité devant un juge. Si

cette analyse paraît valable pour la majeure partie des actes hétéronormateurs, l'analyse de leurs caractéristiques intrinsèques met en partie en échec cette vision. En effet, la particularité des fondements du dernier échelon de la chaîne normative de droit dérivé onusien a des conséquences notamment sur la nature de ces actes hétéronormateurs (A), entraînant, une nouvelle fois, une importante hétérogénéité de la catégorie (B).

A. Caractéristiques des actes hétéronormateurs

240. La principale raison de l'hétérogénéité de la catégorie des actes hétéronormateurs tient à la particularité de leurs fondements. En effet, à la lecture de ces actes, on constate une dualité de leurs fondements, puisqu'ils invoquent à la fois la résolution du Conseil, qui définit la fonction confiée à l'organe subsidiaire, et l'acte autonormateur, qui définit les modalités d'exécution de la mission. Cette dualité des fondements des actes hétéronormateurs (1) va logiquement rejaillir sur la nature de ces actes (2).

1. Le double fondement des actes hétéronormateurs

241. L'acte autonormateur d'un organe subsidiaire constitue le fondement des actes hétéronormateurs qu'il adopte pour donner effet à la mission que le Conseil lui a confiée. Il est invoqué comme le moyen pour l'organe subsidiaire d'accomplir sa mission selon le droit, il est le fondement formel indépassable dont tout acte juridique a besoin pour exister. Ainsi, les ordonnances, jugements et arrêts des TPI font explicitement référence à certains articles du RPP, les Comités des sanctions n'établissent les listes récapitulatives ou n'apprécient les rapports des États qu'en se conformant aux procédures établies dans leurs Directives de travail, les OP exercent leur missions d'accompagnement des autorités étatiques selon les schéma élaboré par le Secrétaire général, les AI quant à elles exercent leurs pouvoirs législatif et exécutif selon les principes posés par le Premier Règlement. L'acte autonormateur constitue ainsi le cadre légal déterminant la manière dont les organes subsidiaires vont agir pour réaliser leur mission de maintien de la paix.

242. La particularité des actes hétéronormateurs réside cependant dans le fait qu'ils ont un double fondement constitué de l'acte autonormateur et de l'acte qui le fonde, c'est-à-

dire de la résolution du Conseil de sécurité. La résolution du Conseil est invoquée dans les fondements des actes hétéronormateurs comme la raison d'être des actes adoptés par les organes subsidiaires. La résolution du Conseil est ici invoquée comme le fondement de l'acte hétéronormateur en tant qu'elle fixe à l'organe subsidiaire qui l'adopte une obligation de résultat. L'invocation de ce fondement rappelle l'objectif contraignant que doit poursuivre chaque organe subsidiaire lorsqu'il accomplit sa mission. Ce rappel de la résolution du Conseil comme fondement de l'acte hétéronormateur alors qu'elle n'en constitue que le fondement indirect apparaît comme un rappel de la force contraignante, politique et/ou juridique, qui s'attache à l'acte hétéronormateur, en raison de son but ultime qu'est le maintien de la paix. La résolution du Conseil, bien que fondement formellement indirect, est incontestablement le fondement matériellement direct de l'acte hétéronormateur adopté par l'organe subsidiaire pour réaliser sa mission de rétablissement de la paix et de la sécurité.

243. La dualité du fondement des actes hétéronormateurs emporte des conséquences plus politiques que juridiques quant à la portée normative et contraignante de ces actes et ainsi sur l'hétérogénéité du corpus du droit dérivé onusien. Étant donné la nature variable des actes hétéronormateurs que peuvent adopter les organes subsidiaires en raison de la nature variée des missions qui leur sont confiées, leur double fondement permet la résonnance du caractère contraignant porté par la résolution du Conseil de sécurité. En effet, quand bien même le dernier acte de la chaîne normative du droit dérivé onusien ne serait qu'un acte programmatoire, ainsi qu'en adoptent souvent les OP, le rappel qu'une résolution contraignante du Conseil en constitue le fondement matériel permet la réaffirmation d'un poids politique certain attaché à cet acte hétéronormateur, en raison du but essentiel qu'il poursuit pour l'État sur le territoire duquel est déployée l'OP mais également au-delà pour l'ensemble de la communauté internationale. En raison du but ultime qu'il poursuit, à savoir le maintien et le rétablissement de la paix et quoiqu'il puisse parfois être formellement dépourvu d'une force juridiquement contraignante, l'acte hétéronormateur est toujours revêtu d'une force politiquement contraignante en raison de son fondement matériel qui réside dans une résolution du Conseil de sécurité fondée sur le Chapitre VII visant à rétablir la paix.

2. La nature variable des actes hétéronormateurs

244. Comme cette étude l'a déjà démontré, les actes autonormateurs se répartissent en deux catégories, d'une part des actes ayant une nature unilatérale, d'autre part, des actes ayant une nature mixte, et ce, en raison de la nature de la mission qui peut être confiée aux différents organes subsidiaires que crée le Conseil[483]. Cette distinction établie quant à la nature des actes autonormateurs va logiquement se répercuter sur la nature des actes adoptés sur leur fondement qui peuvent être des actes unilatéraux ou des actes concertés.

245. Les actes hétéronormateurs adoptés sur le fondement d'un acte autonormateur unilatéral seront eux aussi d'une nature unilatérale. Il s'agit donc ici des actes qui seront adoptés en fin de chaîne, c'est-à-dire les mandats d'arrêts, ordonnances et jugements délivrés par les TPI, les listes récapitulatives ou les exceptions accordées par les Comités des sanctions et les Règlements et Directives adoptés par les Administrations intérimaires. Chacun des actes adoptés par ces catégories d'organes subsidiaires peut effectivement être qualifié d'unilatéral puisqu'il exprime l'unique volonté de l'organe qui l'édicte, créant ainsi des normes ayant pour destinataires les sujets de droit qui se situent dans sa sphère de compétence.

246. Suivant une logique identique, on doit déduire que les actes hétéronormateurs adoptés sur le fondement d'un acte autonormateur mixte seront alors eux aussi d'une nature mixte et peuvent ainsi être qualifiés d'actes concertés. Il s'agit ici des actes adoptés dans le cadre des Opérations de paix, dont il a été rappelé plus tôt leur double nature coercitive et consensuelle. De la même manière que l'on avait mis en lumière l'aspect formellement conventionnel de l'accord sur le statut des forces, acte autonormateur adopté sur le fondement d'une résolution du Conseil qui met en place une Opération de paix, l'acte hétéronormateur adopté par l'Opération sur le fondement de cet acte formellement consensuel, ne sera également que formellement concerté. En effet, si le Gouvernement de l'État sur le territoire duquel est déployé une Opération de paix dispose d'une certaine latitude pour atteindre les objectifs fixés dans le mandat de l'Opération en concertation avec toutes les composantes de la mission, il est soumis à

483 Voir *supra*, les développements sur la nature des actes autonormateurs, Chapitre 1er, Section 2, § 1, A. 2.

une certaine obligation de résultat, il doit tout faire pour rétablir la paix sur son territoire, en usant des moyens que l'OP met à sa disposition pour réaliser les prescriptions énoncées par le Conseil dans sa résolution contraignante. Le fait que l'État garde une certaine marge de manœuvre nationale quant à la manière de réaliser les objectifs de l'Opération ne doit pas faire perdre de vue le fait que ces objectifs lui ont bel et bien été imposés par un tiers, le Conseil de sécurité. Ainsi, si l'État bénéficiaire d'une Opération de paix manque à la réalisation des objectifs qui ont été préalablement imposés, il s'expose à un renforcement de l'Opération, amenuisant de fait encore un peu plus sa marge de manœuvre.

247. L'acte hétéronormateur concerté adopté dans le cadre d'une Opération de paix conjointement par l'État sur le territoire duquel se déroule l'Opération et par l'organe chargé du suivi de l'Opération tient donc une place ambiguë dans la chaîne normative des actes de droit dérivé onusien. Si son fondement et l'organe qui initie son édiction le rattachent à cette chaîne normative, la participation d'une autorité nationale souveraine à son édiction le place également dans l'ordre juridique national de l'État considéré. Cependant, il est important ici de distinguer l'acte concerté lui-même, objet d'un consensus entre l'OP et les autorités étatiques, des actes de droit purement national qui vont être ultérieurement adoptés par l'État afin de donner effet à l'acte concerté. Si l'acte concerté doit être considéré comme appartenant à la chaîne normative du droit dérivé onusien, en ce qu'il est fondé sur un acte autonormateur de droit onusien et qu'une autorité onusienne participe à son édiction pour la réalisation du maintien de la paix, les mesures nationales prises pour son exécution demeurent incontestablement des actes de droit interne appartenant à l'ordre juridique étatique. En effet c'est bien la conjugaison de ces deux facteurs, le fondement normatif et l'organe compétent pour adopter l'acte, qui détermine l'appartenance de l'acte à la catégorie des normes de droit dérivé onusien.

248. Les particularités attachées aux différents actes hétéronormateurs sont donc essentiellement issues de la dualité de fondements de ces actes. L'intérêt de ce double fondement est de permettre à l'acte hétéronormateur de s'adapter à la nature de la mission qui est confiée à l'organe subsidiaire qui l'édicte. À cette originalité doivent également s'ajouter les fonctions les plus diverses que peuvent remplir ces actes

hétéronormateurs. La dualité de leur fondement associée à la variété de leur nature permettent de mieux cerner les différents objets que peuvent poursuivre la large catégorie des actes hétéronormateurs.

B. L'objet des actes hétéronormateurs

249. L'objet des actes hétéronormateurs est de permettre la pacification effective d'une situation de crise. Étant situés au dernier échelon de la chaîne normative des actes de droit dérivé onusien, ces actes concrétisent la volonté exprimée en termes génériques par le Conseil dans sa résolution adoptée sur le fondement du Chapitre VII. Ainsi qu'on l'a déjà souligné, une situation de menace à la paix pouvant résulter de différents facteurs, les actes hétéronormateurs auront pour objet d'agir sur ces facteurs de crise. On peut alors élaborer une typologie très classique des différents moyens que vont poursuivre ces actes afin d'agir concrètement sur la situation de crise identifiée. Les actes hétéronormateurs, adoptés sur le fondement des actes hétéronormateurs par des organes onusiens, vont ainsi agir sur des situations objectives (1) ainsi que sur des situations subjectives (2).

1. Modifier des situations objectives

250. Une situation objective est une situation juridique qui procède directement d'une norme générale et impersonnelle. La modification d'une situation objective engendre des transformations dans l'ordonnancement juridique, sans pour autant modifier les droits individuels. Une telle situation objective est alors opposable à tous les sujets de droit, la valeur de l'acte qui pose une telle situation ne pouvant pas être méconnue par les tiers qui sont tenus d'en respecter l'existence et les conséquences qui en découlent.

a) Orienter des politiques nationales

251. Les actes de portée générale adoptés dans le cadre des OP sont fondés à la fois sur un acte unilatéral et sur un acte autonormateur formellement conventionnel. Du fait de la nature formellement conventionnelle de l'un de ces deux fondements, les actes de portée générale dont il s'agit ici vont être revêtus d'une force juridique peu

contraignante mais d'une portée politique certaine, ils sont généralement matérialisés par des conclusions de conférences, des rapports préparatoires, des programmes d'action[484]. L'acte hétéronormateur orientant les politiques nationales, adopté en concertation par l'organe chargé de l'Opération et l'État bénéficiant de l'Opération, ne sera donc un acte politiquement contraignant que dans les objectifs qu'il fixe à l'État chargé de le réaliser. Si l'acte concerté de droit onusien visant à orienter les politiques nationales n'est pas lui-même revêtu d'une force juridique contraignante, le fait d'être matériellement fondé sur une résolution du Conseil adoptée en vertu du Chapitre VII lui confère une priorité telle que l'État ne peut politiquement pas le négliger. Ce n'est que sa réception dans un acte de droit interne dans l'ordre juridique de l'État considéré qui confèrera un caractère juridiquement contraignant à la norme qu'il énonce.

b) Instituer des organes

252. Afin de remplir au mieux la mission qui leur a été confiée par le Conseil de sécurité, les organes subsidiaires peuvent être amenés à créer de nouveaux organes. L'institution d'un organe chargé d'une mission précise s'impose alors aux sujets de droit situés à l'intérieur comme à l'extérieur de la sphère de compétence dudit organe, puisqu'ils ont l'obligation de ne pas entraver, voire de contribuer à la bonne réalisation de la mission exercée par ce nouvel organe. L'institution de tels organes peut être décidée à l'initiative de l'organe subsidiaire lui-même[485], à la demande du Conseil de sécurité[486] ou encore à l'initiative de l'État sur le territoire duquel se déroule une Opération de paix, pour garantir la réalisation de la mission de l'Opération[487]. Quelle que soit l'autorité qui demande la création d'un tel organe, c'est toujours l'organe subsidiaire qui

---

484 Voir, pour exemples, la mise en place d'un plan d'action national et d'une campagne de sensibilisation en matière d'égalité des sexes en Côte d'Ivoire conjointement par l'ONUCI et le Ministère des affaires sociales, 15e rapport du SG sur l'activité de l'ONUCI du 2 janvier 2008, S/2008/1 § 56.

485 Voir, pour exemples, sur la création d'organes par les Administrations intérimaires : UNMIK/REG/1999/8 sur la création au Kosovo, par le Représentant spécial du Secrétaire général le 20 septembre 1999, du Corps de Protection du Kosovo ; UNTAET/REG/2000/1 sur la création au Timor oriental, par le Représentant spécial du Secrétaire général le 14 janvier 2000, de l'Autorité budgétaire centrale

486 Voir notamment la demande du Conseil à l'égard du Comité pour la Sierra Leone de créer un Comité d'experts S/RES/1306 (2000) § 19

487 Sur la création d'organes dans le cadre des Opérations de Paix, voir, pour exemple la mise en place d'une Commission d'enquête par l'ONUCI : S/2004/443 § 35 et la mise en place par le Gouvernement d'une Commission chargée de préparer les élections : S/2004/443 § 40

crée effectivement ce démembrement, ce second organe chargé de l'épauler dans la réalisation de sa mission.

c) Modifier le droit interne

253. Souvent, les actes juridiquement peu contraignants adoptés dans le cadre des OP vont se concrétiser dans l'adoption de lois nationales et de règlements internes, mais dans ce cas, le fondement onusien est éclipsé au profit du fondement constitutionnel national. L'autorité étatique qui adoptera ces actes mettra éventuellement en avant le fait qu'elle agit en conformité avec les recommandations d'un organe international chargé du suivi du processus de rétablissement de l'état de droit en œuvre dans le pays[488]. De tels actes n'appartiennent donc pas à la catégorie juridique des actes de droit dérivé onusien, puisque ni leur fondement direct, ni l'organe qui les adopte ne peuvent être rattachés à la chaîne normative et organique du droit dérivé onusien, ils constituent des mesures nationales d'exécution du droit dérivé onusien.

254. C'est dans le cadre des Administrations intérimaires que l'on peut identifier de véritables actes contraignants à portée générale appartenant à la catégorie juridique des actes de droit dérivé onusien : il s'agit des règlements et directives adoptés par le RSSG[489]. Les règlements ont valeur de lois nationales et les directives adoptées sur le fondement de ces règlements[490] sont assimilables aux règlements du droit interne, relativement à leur place dans la hiérarchie des normes établie par l'AI sur le territoire à administrer. L'organe qui adopte ces actes est onusien, le fondement de tels actes est également onusien, l'appartenance des règlements et directives des administrations intérimaires à la chaîne des actes de droit dérivé onusien est alors incontestable.

---

488 Message à la Nation de Laurent Gbagbo du 26 avril 2005, dans lequel il indique que les décisions ayant force de loi qu'il prend en application de l'article 48 de la Constitution de la République de Côte d'Ivoire le sont conformément aux recommandations du Médiateur, organe créé au sein du Groupe de Travail International institué par l'Union africaine et entériné par la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU S/RES/1633 (2005).

489 Concernant la MINUK, voir UNMIK/REG/1999/1 Section 4 ; concernant l'ATNUTO, voir UNTAET/REG/1999/1 Section 4.

490 Sur l'adoption de directives et d'instructions administratives, voir, pour la MNIUK, UNMIK/REG/1999/3 Section 6 ; concernant l'ATNUTO, voir UNTAET/REG/1999/1 Section 6.

2. Modifier des situations subjectives

255. Une situation subjective est une situation juridique qui procède d'un acte à portée individuelle, quelle que soit la nature de l'acte dont est issue une telle situation. La modification d'une situation subjective vient donc transformer l'étendue des droits et des obligations de l'individu qui est concerné par l'édiction de l'acte en question, sans que l'État dont il est ressortissant ou sur le territoire duquel il se trouve n'intervienne pour ce faire.

a) Nommer

256. Les nominations d'agents peuvent être constatées dans toutes les catégories d'actions décidées par le Conseil.

Au titre des pouvoirs qu'il exerce en vertu de la résolution du Conseil, le Représentant spécial du SG dans le cadre des administrations intérimaires a la possibilité de nommer et destituer toute personne pour exercer les fonctions de l'administration civile et judiciaire[491]. Dans le cadre du fonctionnement des Comités des sanctions, ces organes sont souvent amenés à nommer des experts[492] afin de s'assurer que les États remplissent effectivement les obligations qui leur incombent. De la même manière, au cours d'une instance devant les TPI, le Greffe peut notamment établir une liste d'experts pour assurer un examen médical, psychiatrique ou psychologique de l'accusé[493].

257. Plus rarement, la résolution du Conseil peut servir de visa à la nomination des membres d'un gouvernement[494] dans le cadre d'une Opération de paix. Encore une fois, la part de consensualisme propre à une Opération de paix est associée à l'aspect contraignant de l'Opération puisque ces nominations sont réalisées grâce à un double fondement : une référence à l'acte souverain de droit interne, la Constitution, et une référence à la

491 Concernant la MINUK, voir UNMIK/REG/1999/1 du 25 juillet 1999, Section 1. 2 ; concernant l'ATNUTO, voir UNTAET/REG/1999/1 du 27 novembre 1999, Section 1. 2.

492 Voir pour exemple, concernant le Comité de lutte contre le terrorisme, S/2004/70, p. 11

493 RPP des TPI, article 74 bis.

494 Voir pour exemple les décrets n° 2006-307 du 16 septembre 2006 et 2006-307 du 16 septembre 2006 portant respectivement nomination des membres des 9e et 10e gouvernements de la République de Côte d'Ivoire.

résolution du Conseil qui fixe les objectifs à atteindre pour l'État sur le territoire duquel se déroule l'Opération. La question de l'appartenance de ce type d'acte à la catégorie des actes de droit dérivé onusien est problématique car si l'autorité qui adopte l'acte est par définition une autorité souveraine agissant au nom de l'État, édictant dès lors un acte de droit interne, la nomination dont il s'agit n'est pas dénuée de tout lien avec la chaîne normative de droit dérivé onusien, du seul fait du fondement énoncé dans ses visas. D'un point de vue purement matériel, un acte portant nomination des membres d'un gouvernement, en tant qu'il invoque une résolution du Conseil de sécurité, pourrait être rattaché à la catégorie juridique du droit dérivé onusien. Cependant, du fait de l'organe qui adopte l'acte, il est formellement impossible de le rattacher à la catégorie des actes de droit dérivé onusien, puisque cet organe est une autorité nationale souveraine, agissant au nom et pour le compte de l'État. L'acte de nomination est ici une mesure nationale d'exécution d'une prescription onusienne contenue dans la résolution du Conseil qui peut ainsi être considéré comme un fondement matériel et indirect de cette nomination.

b) Énoncer des mesures conservatoires

258. Ces mesures peuvent être constatées dans le cadre de l'activité des Comités des sanctions ainsi que dans le cadre de l'activité des TPI.

Les mesures conservatoires peuvent se constater dans les listes récapitulatives élaborées par les Comités des sanctions. L'inscription d'un individu sur cette liste n'est que provisoire (il en sera rayé s'il prouve qu'il n'a pas commis les comportements qui lui sont reprochées) mais elle l'expose à des sanctions que pourront adopter les États afin de se mettre en conformité avec les objectifs que leur a fixés le Conseil. Ces listes adoptées par les Comités des sanctions sont contraignantes pour l'ensemble des sujets de droit international, en ce sens que ces derniers doivent tirer toutes les conséquences de l'inscription d'un individu sur ces listes. L'inscription d'un nom sur la liste par le Comité vaut obligation pour les États d'appliquer les sanctions décidées par le Conseil à l'individu ainsi identifié. L'inscription, qui est le fait d'un organe onusien et qui est fondée sur l'acte autonormateur lui-même fondé sur une résolution contraignante du Conseil, constitue ainsi un acte unilatéral attaché à la chaîne normative du droit dérivé onusien.

259. Les TPI, et plus généralement les juridictions pénales instituées dans le cadre d'une action menée sous le Chapitre VII, peuvent eux aussi édicter des mesures conservatoires[495] en matière de préservation des preuves, d'arrestation des suspects et de protection des témoins ; les États ont l'obligation de faire droit aux demandes énoncées par le Tribunal[496]. Concernant le point particulier de la détention préventive, le TPIY a dû adopter, sur le fondement de son RPP, un Règlement portant régime de détention des personnes en attente de jugement ou d'appel devant le Tribunal ou détenues sur l'ordre du Tribunal[497]. Ce texte, visant à réglementer des situations individuelles temporaires (celles des individus coupables en attente d'un jugement en appel ou des individus en attente de jugement), a été adopté sur le fondement du RPP, acte autonormateur, et de la résolution du Conseil adoptée sous le Chapitre VII portant statut du TPI[498]. Dans ces diverses situations, on se trouve toujours face à un acte hétéronormateur adopté par un organe strictement onusien, sur le fondement de deux actes de droit dérivé onusien, le Statut du Tribunal et le RPP, acte autonormateur. Ces mesures conservatoires énoncées par les TPI constituent donc bien des actes hétéronormateurs de droit dérivé onusien incorporés à la chaîne normative.

c) Juger

260. On peut qualifier un jugement d'acte unilatéral émis par une juridiction dont l'objet est de qualifier et sanctionner l'existence d'une responsabilité pénale individuelle en cas de commission de crimes internationaux. C'est dans le cadre de l'activité des deux TPI ou des juridictions internes instituées dans le cadre des Administrations intérimaires[499] que l'on peut rencontrer ce type d'acte hétéronormateur ayant pour effet de modifier la situation d'un individu par le prononcé de sa responsabilité pénale internationale. L'organe adoptant l'acte étant strictement onusien et le fondement de sa compétence un acte de droit dérivé onusien, les actes qu'il adopte afin de modifier la situation juridique

495 RPP des TPI, art. 40 relatif aux mesures conservatoires et art. 61 relatif à la procédure en cas d'inexécution d'un mandat d'arrêt.

496 L'article 40 du RPP des TPI se réfère aux dispositions du Statut du TPIY, art. 29.2 et du Statut du TPIR, art. 28.2

497 IT38/Rev.9, texte disponible à l'adresse http://www.icty.org/sections/Documentationjuridique/Dtention

498 Voir les visas de la décision du Greffe adoptant le Règlement portant régime de détention, *ibid.*

499 Concernant l'institution de cours pénales par la MINUK, voir UNMIK/REG/2000/6 et 2000/34 ; Sur l'institution de cours pénales par l'ATNUTO, voir UNTAET/REG/2000/11

d'un individu appartiennent alors à la catégorie juridique des actes de droit dérivé onusien.

261. La grande hétérogénéité des actes hétéronormateurs confirme de manière indubitable les conclusions déjà émises plus tôt quant à l'adaptabilité des mesures décidées par le Conseil aux situations auxquelles il cherche à remédier. Cette grande variété quant à leur objet annonce d'ores et déjà que l'analyse plus poussée du droit dérivé onusien ne peut se contenter d'une méthode globalisante mais doit prendre en compte l'objet singulier poursuivi par le Conseil dans chaque situation de fait.

262. L'analyse du dernier échelon de la chaîne normative de droit dérivé onusien ayant été menée à son terme, plusieurs conclusions peuvent en être tirées.

Tous les actes hétéronormateurs ont la particularité de connaître un double fondement, constitué d'une part, par la résolution du Conseil qui fixe les objectifs à atteindre et d'autre part, par l'acte autonormateur qui précise les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cette fin. Le plus généralement qualifiés d'actes unilatéraux, les actes hétéronormateurs ne seront qualifiés d'actes formellement concertés que dans le cadre particulier des Opérations de paix, du fait de leur nature liant consensualisme et unilatéralisme. Cette apparence de concertation ne doit pas faire perdre de vue le fait que bien que le consentement de l'État soit politiquement nécessaire pour que l'Opération mène à bien la mission que le Conseil lui a confiée, ce consentement n'est juridiquement pas opérant pour établir l'OP. Le caractère semi-consensuel de l'acte hétéronormateur permet de réintroduire le consentement de l'État dans l'adoption des mesures nationales d'exécution, sans qu'il soit juridiquement nécessaire pour permettre l'existence même de cet acte hétéronormateur.

Derrière cette dualité de la nature des actes hétéronormateurs, on constate un foisonnement certain quant aux fonctions remplies par ces actes. Cette richesse des actes hétéronormateurs quant aux objets qu'ils poursuivent se traduit en une hétérogénéité certaine quant à leur portée contraignante et quant à leurs destinataires puisque ceux-ci peuvent être adressés non plus uniquement aux États mais également aux individus. Ce foisonnement correspond à la nécessité d'agir au plus près du facteur ayant constitué une situation de menace à la paix afin de rétablir une situation pacifiée.

263. L'analyse des actes hétéronormateurs et autonormateurs émis par les organes subsidiaires du Conseil de sécurité pour réaliser la mission contraignante qu'il leur confie met en lumière le caractère centralisé du mécanisme prévu par le Chapitre VII de la Charte qui donne ainsi naissance à l'émergence d'une chaîne normative au caractère contraignant à l'égard de l'ensemble des membres de l'Organisation mondiale et trouvant ses fondements dans le droit originaire onusien que constitue la Charte. Cette chaîne normative ne pourrait exister sans la chaîne organique à laquelle elle est ontologiquement liée, l'une ne pouvant exister sans l'autre, chacune trouvant dans l'autre la raison de sa propre existence ; ce sont les organes qui adoptent les actes et les actes qui créent les organes. Cette double chaîne s'ancre dans le droit originaire de l'Organisation qui consacre les fondements de la société internationale contemporaine qu'elle a pour vocation première de protéger.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

264. L'analyse formelle de l'édiction des actes de droit dérivé onusien fait montre de l'idée selon laquelle, lorsqu'il est porté une atteinte grave aux valeurs fondant la société internationale, est alors mis en œuvre au sein de l'ordre juridique international un mécanisme original de production centralisé et hiérarchisé de normes contraignantes à l'égard de tous les États membres de l'Organisation, donnant naissance à de nouveaux organes et à de nouveaux actes juridiques dont la raison d'être est de contribuer au rétablissement et au maintien de la paix internationale. L'hétérogénéité des organes et des actes issus de la mise en œuvre du Chapitre VII démontre d'abord l'importante capacité d'adaptation dont peut faire preuve le système de sécurité collective institué par la Charte des Nations Unies. À travers une action centralisée et hiérarchisée, plaçant en son centre et à son sommet le Conseil de sécurité, le système de sécurité collective permet de répondre de manière adaptée aux différents types de menaces à la paix auxquelles le Conseil s'engage à remédier.

CONCLUSION DU TITRE 1

265. L'analyse formelle de l'émergence d'un droit dérivé onusien a permis de démontrer, à travers l'analyse des fondements et des éléments de ce corpus normatif, le rôle essentiel

joué par le système de sécurité collective dans l'ordre international. En consacrant certaines valeurs comme fondamentales pour la communauté internationale, la Charte permet l'émergence d'un corpus normatif contraignant et spécialement destiné à répondre aux menaces les plus graves pesant sur l'ordre international. En attribuant à certaines valeurs éthiques une portée juridique suprême et à un organe unique le monopole de la contrainte dans l'ordre international, la Charte permet à la communauté internationale de mener une action particulière à l'égard des atteintes portées à ces valeurs en organisant la riposte collective de la communauté pour protéger ces valeurs fondamentales. Le corpus normatif qui en émerge et dont la particularité formelle est révélée par son caractère contraignant et sa construction hiérarchique a donc vocation à remédier à des telles atteintes. C'est sa particularité matérielle qu'il convient maintenant de démontrer.

TITRE 2

L'ANALYSE MATERIELLE DE L'EMERGENCE D'UN DROIT DERIVE ONUSIEN

266. Le constat émis précédemment selon lequel les actes de droit dérivé onusien constituent une chaîne normative et organique hiérarchisée nécessite de mener une analyse sur le contenu matériel des normes édictées, permettant par la suite de comprendre la portée de ce système particulier au sein du système international dans son ensemble (Seconde Partie de la thèse). L'objet de ce deuxième titre est donc d'appréhender l'étendue matérielle du droit dérivé onusien produit par les organes mandatés par le Chapitre VII pour régler une situation de crise qui porte atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Il s'agit dès lors d'analyser l'objet des normes édictées par le Conseil de sécurité afin de saisir les domaines que ce corpus juridique a vocation à régir, ce qui permettra, dans la partie suivante de la thèse de s'intéresser à l'effectivité de ces normes.

267. L'action menée par le Conseil de sécurité sous les auspices du Chapitre VII et créant alors le corpus particulier des actes de droit dérivé onusien constitue une internationalisation contrainte de compétences étatiques. L'analyse menée dans ce deuxième titre a pour objet d'élaborer une typologie des compétences internationalisées par l'édiction d'actes de droit dérivé onusien. Le concept d'internationalisation décrit le fait de « soustraire [un] rapport [juridique] au droit interne, qui le régissait jusqu'alors, et [de] le placer sous l'empire du droit international, qui le régira dorénavant »[500]. C'est ce qui se produit dans le cas d'une atteinte à la paix, lorsque le Conseil de sécurité, invoquant le Chapitre VII, adopte des actes contraignants à l'égard des États afin de régler une situation de crise, édictant ainsi, dans l'ordre international, une norme venant régir une situation auparavant régie par la seule norme interne. Or, depuis le début de la décennie 1990, l'édiction d'actes de droit dérivé onusien a crû de manière considérable, confirmant ainsi l'idée selon laquelle « l'internationalisation fonctionnelle a […] un champ d'expansion quasi illimité »[501]. Au fil de sa pratique, le Conseil s'est arrogé, par le truchement de ses organes subsidiaires, l'exercice de différentes compétences ontologiquement souveraines, telles que la justice, à travers le jugements des criminels en Ex-Yougoslavie et au Rwanda, et l'administration, à travers la gestion directe des

500 L. DELBEZ, *Le concept d'internationalisation*, RDGIP 1967, p. 6.
501 L. DELBEZ,, *op. cit.*, p. 8.

territoires kosovar et timorais, allant même jusqu'à être qualifié de législateur mondial en matière de terrorisme international. Il est alors important de mener une analyse quant à l'ampleur des compétences originellement souveraines et internationalisées par le Conseil de sécurité, dont il confie l'exercice à ses organes subsidiaires. C'est ici l'objet de ce deuxième titre que d'élaborer une typologie matérielle des compétences exercées par les organes onusiens dans le but de rétablir une situation pacifiée.

268. L'analyse formelle développée dans le titre précédent a montré que les actes de droit dérivé onusien formaient un système juridique ordonné et hiérarchisé, parallèlement, l'analyse matérielle montrera que les actes de droit dérivé onusien imprègnent toute l'étendue des compétences étatiques, permettant ainsi d'apprécier la portée de l'émergence du droit dérivé onusien au sein du système international.

269. La méthode utilisée pour effectuer un inventaire exhaustif et ordonné des compétences étatiques ayant vocation à être internationalisées doit cependant répondre aux objectifs poursuivis par l'édiction de ces normes de droit dérivé onusien. Autrement dit, l'édiction des normes de droit dérivé onusien ayant pour objet de résoudre des situations de crise, il est nécessaire de présenter l'internationalisation des compétences étatiques par le truchement des buts poursuivis par les organes onusiens qui édictent ces actes unilatéraux onusiens dérivés.

Or on constate que les buts poursuivis par les organes onusiens, lorsque ceux-ci remédient à une situation de crise, correspondent à l'exercice de compétences variées, s'insérant dans la globalité de l'éventail des compétences étatiques. En d'autres termes, lorsqu'ils mettent en œuvre la mission que leur a conférée le Conseil de sécurité, les organes onusiens ont vocation à exercer l'ensemble des compétences reconnues à l'État par le droit international. Si chacun des organes n'a pas vocation, par lui seul, à exercer la totalité des compétences souveraines, l'ensemble des organes onusiens établis par le Conseil de sécurité pour remédier à une situation de crise a vocation à intervenir dans l'intégralité de ces compétences. Il faut en effet apprécier l'action du Conseil de sécurité dans sa globalité, considérant ses organes subsidiaires comme ses propres démembrements et considérant ainsi leur action comme celle du Conseil de sécurité agissant par leur truchement. Dès lors, il convient d'analyser l'ensemble des compétences que le Conseil est amené à exercer à travers ses organes subsidiaires par le

biais d'une méthode globale reprenant les différents titres de compétences reconnus à l'État par le droit international. Cette étude mettra en lumière le fait que les États subissent des démembrements des compétences qu'ils tiennent de leur souveraineté du fait de l'internationalisation contrainte des compétences étatiques décidée par le Conseil en vertu du Chapitre VII, mettant ainsi en avant la nécessité d'une redéfinition des contours de la souveraineté.

270. Si l'État peut être défini comme la réunion des trois éléments constitutifs que sont la puissance publique, le territoire et la population, le critère essentiel de l'État est celui de la puissance publique[502], qui peut alors s'analyser comme le pouvoir exerçé par le gouvernement à l'égard d'un territoire et d'une population donnés[503]. Il convient donc d'analyser l'étendue des compétences exercées par les organes subsidiaires du Conseil de sécurité, s'arrogeant l'exercice de la puissance publique en vertu du Chapitre VII, à travers ces deux titres de compétences que sont le territoire et la population. En effet, on constate que les organes subsidiaires onusiens exercent à la fois des compétences sur un territoire (Chapitre 3) et à l'égard des individus (Chapitre 4).

502 J.-D. MOUTON, *La notion d'État et le droit international public*, Droits n° 16, 1992, p. 55.

503 P.-M. DUPUY, *Droit international public*, *op. cit.*, § 86, p. 89 ; concernant plus précisément l'identification du gouvernement comme fonction consubstantielle à l'État v. P. BODEAU-LIVINEC, *Le gouvernement de l'État du point de vue du droit international*, thèse, Paris X, 2008.

CHAPITRE 3

L'EXERCICE DE COMPETENCES TERRITORIALES

271. Lorsque la situation d'un territoire déterminé porte atteinte à la paix et à la sécurité internationales, le Conseil de sécurité, usant des pouvoirs que lui confère le Chapitre VII de la Charte, procède à une internationalisation contrainte des compétences relatives à la maîtrise d'un territoire dont l'exercice ou le non exercice par des organes étatiques menace la paix. Sur son territoire, l'État agit « en souverain »[504], il bénéficie de la plénitude et de l'exclusivité de ses compétences et peut donc à ce titre seul réglementer toute activité humaine de quelque manière que ce soit, par l'adoption de normes de valeur juridique différente. Par l'édiction de tels actes, les organes de l'État agissent à tous les niveaux de l'ordonnancement juridique étatique, de manière indépendante, matérialisant ainsi le principe de l'autonomie constitutionnelle des États. Signifiant qu'« aucune règle de droit international n'exige que l'État ait une structure déterminée »[505], ce principe ne semble pouvoir être applicable que tant qu'il n'est pas porté atteinte à la paix et à la sécurité internationales. En effet, en situation de crise, le Conseil, ainsi que ses organes subsidiaires ont vocation à s'arroger, en vertu du Chapitre VII, l'exercice de toutes les compétences étatiques régissant un territoire, qui ne peut plus dès lors être considéré comme le « sanctuaire »[506] de la souveraineté étatique. L'action du Conseil de sécurité consiste ici en un transfert de la puissance publique étatique aux organes onusiens mandatés par le Chapitre VII et se manifeste dans tous les domaines de compétences relevant en temps normal des organes étatiques. L'existence d'une situation de crise constatée en vertu du Chapitre VII constitue donc une exception fondamentale à l'exercice plein et exclusif par les organes de l'État des compétences liées à la souveraineté sur un territoire. Ainsi, à la manière des organes étatiques qui, disposant de la plénitude des compétences en vertu de la souveraineté étatique, adoptent des actes juridiques de nature différente, allant des normes constitutionnelles aux simples réglementations, les organes onusiens, disposant d'un mandat fondé sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, vont également pouvoir prétendre à exercer la plénitude des fonctions étatiques sur un territoire,

504 P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, 7e édition, 2002, p. 462.
505 C.I.J., Sahara occidental, avis consultatif du 16 octobre 1975, Rec. 1975, p. 43.
506 M. DELMAS-MARTY, *Le droit pénal comme éthique de la mondialisation*, RSC, Janvier/Mars 2004, p. 2.

adoptant des actes juridiques témoignant de l'exercice de compétences normatives (Section 1) et de compétences d'exécution (Section 2).

Section 1. L'exercice de compétences normatives

272. L'utilisation du Chapitre VII permet aux organes onusiens de s'immiscer au plus profond de la souveraineté des États, en imposant à une société humaine indépendante le contenu matériel des normes qui régissent l'organisation et le fonctionnement de ladite société. La participation, par les organes onusiens, à l'exercice de compétences normatives sur un territoire concerne toute l'étendue de l'ordonnancement juridique, l'ensemble des normes pouvant être adoptées sur un territoire, mais l'intervention de ces organes dans l'exercice de ces compétences prend, elle, différentes formes. Si l'exercice direct, voire exclusif, de compétences normatives par les organes onusiens traduisant une logique de substitution reste somme toute exceptionnel, dans toutes les autres situations de crise constatées en vertu du Chapitre VII, leur participation, plus ou moins directe, à l'exercice de ces compétences normatives, traduisant une logique de coexistence[507], est décidée de manière quasiment automatique par le Conseil de sécurité. Un constat cependant indéniable s'impose quant à l'étendue des compétences à l'exercice desquelles vont participer les organes onusiens puisque ceux-ci adoptent des actes qui les associent à l'ensemble des compétences normatives exercées en période normale par les seuls organes étatiques. L'immixtion du Conseil dans la souveraineté des États justifiée par la nécessité de restaurer la paix et la sécurité internationales se constate aujourd'hui à tous les niveaux du processus normatif interne (§ 2), allant même jusqu'à atteindre le domaine qui semblait incarner le cœur même de la souveraineté étatique, l'exercice de compétences constitutionnelles (§ 1), laissant ainsi apparaître une évolution des contours du concept de souveraineté.

§ 1. L'exercice de compétences constitutionnelles

273. Les organes onusiens mandatés en vertu du Chapitre VII peuvent effectivement être amenés à se substituer au peuple souverain, dépositaire du pouvoir suprême sur un

---

507 Cette dichotomie entre une logique de substitution caractérisant les Administrations intérimaires et une logique de coexistence, caractérisant les Opérations de paix est mise en lumière par I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse, Université Paris II (Panthéon-Assas), 2007, § 37, pp. 41-42.

territoire[508]. Les résolutions du Conseil de sécurité adoptées sur le fondement du Chapitre VII opèrent un transfert de l'exercice du pouvoir souverain sur un territoire au profit des organes onusiens qui, par l'édiction d'autres actes de droit dérivé onusien fondés sur lesdites résolutions, participent ainsi à l'exercice de la souveraineté sur un territoire.

A. L'exercice du pouvoir constituant

274. S'il est aujourd'hui communément admis qu'une Constitution puisse avoir une origine internationale[509] à des conditions juridiques et politiques particulières, il est ici question d'une internationalisation contrainte de l'ensemble des compétences constitutionnelles normalement dévolues au peuple souverain, dépositaire du pouvoir suprême sur un territoire. Ainsi, lorsque le droit inhérent qu'a toute population de se doter du système politique de son choix et de désigner librement ses dirigeants, en vertu du droit à l'autodétermination des peuples, est menacé par des organes étatiques qui nuisent à la démocratie, son existence se trouve protégée par l'action du Conseil de sécurité qui en transfère, pour un temps, l'exercice à la communauté internationale, incarnée par ses organes subsidiaires mandatés en vertu du Chapitre VII. Il convient donc préalablement d'examiner la possibilité pour le Conseil de sécurité d'encadrer l'exercice du pouvoir constituant national (1) avant d'examiner la manière dont les organes onusiens y contribuent effectivement (2).

1. La possibilité d'un encadrement du pouvoir constituant

275. Si le Professeur VIRALLY a pu écrire que l'« ordre juridique étatique se forme en dehors du droit international et sans lui »[510], en ce sens que tout ordre étatique est « autocréateur et se développe à partir de sources originaires qui lui sont propres et qui

508 Pour une analyse générale du processus d'internationalisation des compétences constitutionnelles, v. K. NDJIMBA, *L'internationalisation des constitutions des États en crise – Réflexions sur les rapports entre droit international et droit constituionnel*, thèse, Nancy 2, 2011.

509 Voir notamment B. SIERPINSKI, *La Constitution de Bosnie-Herzégovine : Un texte à la croisée du droit interne et du droit international*, Revue de la recherche juridique, droit positif, 1997-3, p. 1058 ; R. GOY, *Sur l'origine extranationale de certaines constitutions*, Mélanges P. GELARD, LGDJ/Montchrestien, 2000, p. 43 ; N. MAZIAU, *L'internationalisation du pouvoir constituant, op. ci*t. ; V. CONSTANTINESCO et S. PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, Thémis droit, PUF, 4e édition mise à jour, 2009, p. 239 et s..

510 M. VIRALLY, *Sur un pont aux ânes, les rapports entre droit international et droits internes, in Mélanges offerts à Henri ROLIN*, Paris, Pedone, 1964, p. 494.

n'ont besoin, pour affirmer leur validité, de se référer à aucune norme supérieure »[511], il semble aujourd'hui que la pratique de la reconnaissance de gouvernements par la communauté internationale, venant d'une certaine manière contredire le principe de la neutralité des régimes politiques, vienne également nuancer ces propos. Alors même que de par sa nature démocratique et son rang suprême en droit interne, la Constitution d'un État est une norme « dont le caractère est national par essence »[512], il paraît plus conforme à la réalité juridique de considérer que s'impose aujourd'hui l'exigence, exprimée par la communauté internationale, d'une « légitimité du pouvoir issue d'un mode de dévolution électoral »[513], confortant ainsi les décisions du Conseil de sécurité d'agir sur l'exercice du pouvoir constituant en période de crise constatée en vertu du Chapitre VII. En effet, lorsque le non respect du système démocratique conduit à menacer la paix et la sécurité internationales, le Conseil énonce toujours le caractère fondamental du « rétablissement du gouvernement démocratiquement élu et de l'ordre constitutionnel »[514].Que le Conseil se satisfasse d'un encadrement du pouvoir souverain ou qu'il effectue de manière radicale à un transfert de l'exercice de la souveraineté[515], le Conseil procède inévitablement à une délimitation de la souveraineté sur un territoire. Il détermine de manière contraignante à la fois l'étendue de la souveraineté sur un territoire et l'identité du souverain sur ce même territoire.

276. Le Conseil a en effet, à plusieurs reprises, limité l'étendue de la souveraineté du peuple iraquien en restreignant sa capacité à agir dans des domaines particuliers, comme celui de ses ressources naturelles, tant que celui-ci ne s'était pas autodéterminé[516]. En interdisant au gouvernement iraquien intérimaire de prendre des décisions engageant le destin de l'Iraq au-delà de la période transitoire, le Conseil refuse de le considérer comme le titulaire réel de la souveraineté iraquienne pleine et entière, ne reconnaissant cette qualité qu'à un gouvernement issu d'élections[517]. Le Conseil refuse donc la

511 *Ibid*.
512 V. CONSTANTINESCO et S. PIERRE-CAPS, *op. cit.*, p. 239.
513 A. MOINE, *La validité de la détermination internationale d'une source unique de légitimé du pouvoir interne*, Civitas Europa n° 6, mars 2001, PUN, p. 226.
514 Voir notamment la situation en Sierra Leone, S/RES/1132 (1997) § 1er.
515 La dichotomie est proposée par N. MAZIAU, *L'internationalisation du pouvoir constituant, essai de typologie : le point de vue hétérodoxe d'un constitutionnaliste*, RGDIP, 2002, p. 552, selon laquelle il distingue les constitutions hétéronomes, caractérisant une dépossession totale du pouvoir constituant par un transfert de souveraineté, des garanties constitutionnelles imposées par le droit international, caractérisant l'encadrement du pouvoir constituant par une autorité internationale.
516 S/RES/1483 (2003) §§ 20-22.
517 S/RES/1546 (2004) § 1er.

possibilité pour le peuple iraquien de s'exprimer de manière pleinement souveraine autrement que par le biais d'un gouvernement démocratiquement élu, ce faisant, il limite sa capacité à exprimer son consentement tant qu'il ne constate pas par lui-même l'existence d'un tel gouvernement, il vient donc ici limiter la capacité de l'entité originelle détentrice de la souveraineté, la capacité du peuple souverain, tant que n'existe pas un organe garantissant la représentation démocratique.

277. Le Conseil agissant en vertu du Chapitre VII va parfois encore plus loin dans l'encadrement des compétences constitutionnelles en désignant l'autorité dépositaire de la souveraineté. Cette désignation fondée sur le Chapitre VII a donc un caractère contraignant pour la communauté internationale, forcée de reconnaître l'autorité désignée par le Conseil dans ses relations avec l'État en question, mais également pour les acteurs internes, forcés de se soumettre à l'autorité ainsi désignée. Le Conseil a ainsi estimé que la souveraineté de l'État iraquien, en attendant la désignation de représentants démocratiquement élus, était incarnée, de manière certes provisoire et limitée du fait de sa dépendance organique à l'Autorité occupante[518], par l'administration provisoire iraquienne[519]. Ce faisant, le Conseil réserve l'exercice plein et entier de la souveraineté au seul peuple s'exprimant par le biais d'élections, acceptant qu'en période de crise, certains pouvoirs souverains soient exercés *a minima* par une autorité désignée par lui en vertu du Chapitre VII, dans l'attente de la restauration d'une expression démocratique. Plus récemment, le Conseil a exigé que les parties ivoiriennes reconnaissent Alassane Dramane Ouattara « dépositaire officiel de la volonté librement exprimée du peuple ivoirien »[520]. Dans ces deux situations, le Conseil impose à la communauté internationale ainsi qu'aux parties au conflit de reconnaître une autorité spécifique comme incarnant l'expression de la souveraineté, imposant, par la voie du Chapitre VII de la Charte, une garantie internationale de la dévolution du pouvoir souverain, en consacrant les entités détentrices de la souveraineté.

278. Si le Conseil peut donc délimiter les contours de la souveraineté pour une période donnée ou encore venir consacrer le dépositaire de la souveraineté, il franchit cependant

---

518 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*, RGDIP 2003, p. 894.

519 S/RES/1511 (2003) § 4

520 S/RES/1962 (2010) § 1er

un pas significatif lorsque, au-delà de délimiter la portée de l'exercice du pouvoir souverain par des entités rattachées au territoire concerné, il décide d'effectuer un transfert de l'exercice de la souveraineté à l'un de ses organes subsidiaires qu'il mandate en vertu du Chapitre VII et qui ne dispose d'aucun lien de rattachement avec le territoire concerné. Si la doctrine s'est longuement arrêtée sur l'analyse d'un transfert du pouvoir constituant, illustré par la Constitution de Bosnie-Herzégovine contenue à l'Annexe 4 de l'accord international de Dayton-Paris[521], le caractère « spectaculaire »[522] de l'exercice de la fonction constituante par l'adoption d'un traité international a pu être dilué, du fait que les organes étatiques agissant au nom de la Bosnie-Herzégovine et donc au nom et pour le compte de la population ont exprimé le consentement de l'État à être lié par un tel traité et donc son consentement à lier son pouvoir constituant. Si l'adoption d'une Constitution par un traité international traduit un transfert conventionnel, et donc consenti, du pouvoir constituant d'un État à une collectivité d'États, au contraire, l'utilisation du Chapitre VII par le Conseil de sécurité induit un transfert subi, contraint, du pouvoir constituant à l'un de ses organes subsidiaires.

279. Ici, deux actes sont à prendre en considération, d'une part la résolution du Conseil qui effectue ce transfert et d'autre part, le premier règlement adopté par le RSSG qui prend acte de ce transfert. Le premier de ces actes est un acte unilatéral contraignant émis par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII, qui retire à un État, de manière temporaire, voire définitive, sa capacité à exercer ses compétences souveraines sur un territoire relevant normalement de sa juridiction[523], le second est un acte unilatéral d'un organe subsidiaire du Conseil qui traduit, dans l'ordre interne, l'exercice des compétences régaliennes par cet organe non initialement rattaché à la collectivité qu'il administre. Ainsi, si le second ne peut produire ses effets qu'en vertu du premier, c'est bien ce premier acte qui effectue le transfert contraint de l'ensemble des compétences

---

521 Voir notamment J.-M. SOREL, *L'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995 : Un traité sous bénéfice d'inventaire*, AFDI 1995, pp. 65-99 ; B. SIERPINSKI, *La Constitution de Bosnie-Herzégovine : Un texte à la croisée du droit interne et du droit international, op. cit.* ; S. PIERRE-CAPS, *La Bosnie-Herzégovine : Un État virtuel ?*, Civitas Europa, n° 4, mars 2000, pp. 17-32 ; N. MAZIAU et L. PECH, *L'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine : Un modèle pour le Kosovo*, Civitas Europa, n° 4, mars 2000, pp. 54-56 ; L. PECH, *La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Herzégovine*, RFDC 2000, pp. 421-440.

522 V. CONSTANTINESCO et S. PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 242.

523 Voir CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, avis consultatif, 22 juillet 2010, § 98 *in fine* : « La mise en place de l'administration intérimaire au Kosovo visait à suspendre temporairement l'exercice par la Serbie des pouvoirs découlant de la souveraineté dont elle demeurait titulaire sur le territoire du Kosovo. »

souveraines de l'État vers l'organe subsidiaire du Conseil, le second acte témoignant de l'exercice effectif des compétences souveraines par l'organe subsidiaire. C'est ici la situation constatée en Slavonie orientale, au Kosovo et au Timor oriental, lorsque, respectivement, par l'adoption des résolutions 1037 (1995), 1244 (1999) et 1272 (1999), sur le fondement du Chapitre VII, le Conseil décide de transférer le pouvoir d'administrer la province à l'un de ses organes subsidiaires, l'AI dirigée par un Représentant spécial du Secrétaire général, investi de tous les pouvoirs, législatif et exécutif, en vertu desdites résolutions. La volonté du Conseil de sécurité d'instituer une administration intérimaire traduit une logique de « substitution à l'exercice de l'ensemble des pouvoirs [de l'État] »[524], justifiée par la manière dont l'État exerce ses compétences, jugée incompatible ave le droit international[525]. Le mandat contenu dans la résolution contraignante du Conseil a donc, à juste titre, pu être considéré comme une « réinterprétation internationale de la souveraineté étatique »[526] de l'État qui se voit dépossédé de ses compétences souveraines sur un territoire, mais également comme la « Charte constitutive » de l'administration internationale, son caractère constitutionnel étant refusé du fait que le caractère fonctionnel du mandat impose qu'il soit exercé dans un but particulier[527], celui d'administrer un territoire, ici au sens strict. Le caractère limité du mandat interdirait donc un quelconque rapprochement avec un caractère constitutionnel.

280. Sans profondément contredire cette approche, il faut au contraire pousser plus loin la logique du mandat fonctionnel et s'attacher alors au contenu matériel des actes adoptés par l'administration intérimaire sur un territoire, en vertu du mandat conféré par le Conseil dans sa résolution contraignante. Si la souveraineté sur un territoire est limitée lorsqu'elle est exercée par un organe international, l'organe ne pouvant pas « modifier le statut »[528] du territoire qu'il administre, ses compétences « ne comportant pas le pouvoir de disposer du territoire et n'équivalant pas à la souveraineté »[529], cependant, l'objectif poursuivi par l'institution d'une administration intérimaire est celui de rétablir

524 I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse précitée, § 103, p. 121.

525 *Ibid.*, § 91, p. 106.

526 N. MAZIAU et L. PECH, *L'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine, op. cit.*, p. 41. ; N. MAZIAU, *La mise en tutelle par la communauté internationale du pouvoir constituant national : Les exemples de la Bonsie-Herzéégovine et du Kosovo*, Civitas Europa, n° 6, mars 2001, p. 167.

527 I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse précitée, § 246, p. 316.

528 E. LAGRANGE, *La mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, op. cit., p. 350.

529 Sens large du terme d'« administration » dans le Dictionnaire de la terminologie du droit international, Sirey, 1960, p. 21, cité in E. LAGRANGE, *ibid*.

une « bonne gouvernance »[530], rejoignant de manière évidente la problématique de l'état de droit et l'exigence de légitimité démocratique du pouvoir de l'État exprimée par la communauté internationale. L'administration ayant donc un rôle de reconstruction de l'ordre juridique sur un territoire, un « rôle constitutif d'un système juridique »[531], on ne peut qu'accepter l'idée selon laquelle les premiers actes réglementaires adoptés par le RSSG « revêtent de ce point de vue indéniablement un caractère constitutif »[532]. En effet, le Premier Règlement adopté par le RSSG, acte hétéronormateur de droit dérivé onusien produisant ses effets à la fois dans l'ordre interne du territoire administré mais également dans l'ordre international, prend acte du transfert des compétences régaliennes opéré par le Conseil de sécurité[533]. Si certains peuvent à juste titre s'interroger sur le caractère formellement et aléatoirement constitutionnel[534] de ce Premier Règlement, du fait de la structure formellement internationale de la MINUK[535], il est incontestable, d'un point de vue matériel, que cet acte fondateur poursuit des objectifs constitutionnels[536] puisqu'il définit à la fois le titulaire des pouvoirs étatiques[537] et les rapports entre les gouvernants et les gouvernés en reconnaissant les normes essentielles en matière de droits de l'homme qui ont autorité sur le territoire[538]. Le caractère contraignant *ab initio* de cet acte, dû à son fondement international particulier, le Chapitre VII de la Charte, vient ici compenser l'absence d'adhésion populaire à l'acte, conférant sa force juridique suprême à la norme la plus élevée de l'ordre juridique interne considéré.

281. Enfin, quelle que soit la qualification matérielle apportée à ces deux actes, on ne peut pourtant que constater l'exercice effectif du pouvoir constituant par un organe

---

530 K. ARDAULT, C.-M. ARION, D. GNAMOU-PETAUTON et A. YETONGNON, *L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et u Timor oriental : La pratique à la recherche d'une théorie*, RBDI, 2005/1-2, p. 318.

531 I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse précitée, § 140, p. 183.

532 I. PREZAS, *op.cit.*, § 149, p. 195.

533 Voir les visas du Règlement n° 1999/1 du 25 juillet 1999, UNMIK/REG/1999/1.

534 I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, § 149, p. 196.

535 E. LAGRANGE, *La mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire*, AFDI 1999, p. 347.

536 Voir CIJ, avis consultatif précité, § 89 : « La Cour observe que ce cadre constitutionnel […] [est] destiné à règlementer […] des questions qui relèvent habituellement du droit interne plutôt que du droit international. »

537 UNMIK/REG/1999/1, Section 1 : « Tous les pouvoirs législatifs et exécutifs afférents au Kosovo, y compris l'administration de l'ordre judiciaire, sont conférés à la MINUK et exercés par le Représentant spécial du Secrétaire général. »

538 UNMIK/REG/1999/1, Section 2 sur le respect des règles internationalement reconnues en matière de droits de l'homme et Section 3 sur l'obligation de conformité du droit applicable au Kosovo avec les règles énoncées à la Section 2.

subsidiaire du Conseil de sécurité sur un territoire administré par les Nations Unies en vertu du Chapitre VII lorsqu'on est confronté à l'existence du règlement adopté par le RSSG au Kosovo le 15 mai 2001 portant Structure constitutionnelle pour une autonomie provisoire au Kosovo[539]. C'est bien ici le RSSG, organe d'une organisation internationale agissant cependant pour le compte d'une population sur un territoire donné, qui s'est estimé compétent pour octroyer à la province kosovare un acte matériellement constitutionnel puisque définissant les organes agissant au nom de la province autonome, voire du futur État, ainsi que les droits dont bénéficient les nationaux rattachés à cette province. Si la majeure partie des compétences relevant de la souveraineté interne est d'une certaine manière partagée avec les organes représentatifs et démocratiquement élus, la souveraineté externe est conservée en dernier ressort par le RSSG qui dispose, en outre, de l'autorité ultime sur le territoire du Kosovo.

282. La résolution contraignante du Conseil de sécurité fondée sur le Chapitre VII de la Charte effectue donc un transfert de l'exercice du pouvoir constituant, sans pour autant transférer la souveraineté en elle-même, qui devient le temps du règlement de la situation de crise, une substance évanescente qui ne peut être exercée faute de disposer d'un titulaire valable pour ce faire, et dont la réappropriation de l'exercice ne pourra intervenir qu'avec la réunion des conditions nécessaires à une véritable autodétermination du peuple vivant sur le territoire concerné, titulaire ultime de la souveraineté. Une fois l'exercice de ce pouvoir fondamentalement souverain transféré de manière exclusive ou partagée à un organe subsidiaire du Conseil de sécurité, le Conseil garde la maîtrise des objectifs à poursuivre à travers son exercice.

2. La participation à l'exercice du pouvoir constituant

283. Si le Conseil ne procède pas systématiquement au transfert de l'exercice du pouvoir constituant sur un territoire au profit de ses organes subsidiaires, il impose souvent aux organes étatiques un exercice concerté de la compétence constituante en collaboration avec ses organes subsidiaires. C'est bien toute l'étendue de la compétence constituante que les organes onusiens ont vocation à exercer en vertu du Chapitre VII, c'est-à-dire tant le déroulement du processus constituant que la détermination des normes

539 UNMIK/REG/2001/9 du 15 mai 2001.

constitutionnelles de référence, voire dans certains cas la nature du régime politique provisoire.

284. Le premier niveau d'intervention du Conseil de sécurité dans le processus constituant national consiste à prescrire une assistance constitutionnelle aux autorités étatiques qui conservent, à titre principal, l'exercice de la compétence constituante, les organes onusiens n'intervenant ici que pour assister, soutenir et conseiller le pouvoir en place. Le Conseil a ainsi pu mandater la MONUC au Congo[540] ou encore le Bureau politique des Nations Unies en Somalie[541] pour aider le gouvernement à élaborer le texte constitutionnel, faisant ainsi de la norme suprême de droit interne l'objet d'un compromis contraint entre l'instance internationale mandatée en vertu du Chapitre VII et l'organe dépositaire du pouvoir constituant dérivé en vertu du droit interne.

À côté de cette participation à l'élaboration du contenu de la Constitution, le Conseil peut également imposer aux organes étatiques le moment auquel ceux-ci doivent exercer le pouvoir constituant, en exigeant la fixation d'un calendrier pour l'organisation d'un référendum constitutionnel[542] ou encore en reconnaissant à l'organe qu'il a consacré comme dépositaire de la souveraineté, un pouvoir d'initiative constituante[543], l'obligeant ainsi à exercer dans une période donnée le pouvoir suprême qu'il lui a reconnu[544].

285. Le Conseil dispose d'un autre moyen pour intervenir sur le contenu de la Constitution d'un État souverain en procédant, par l'édiction d'une résolution contraignante, à une garantie internationale du contenu de la Constitution. En rappelant, dans le corps d'une résolution adoptée sur le fondement du Chapitre VII, les engagements constitutionnels que l'État a pris envers lui-même, le Conseil de sécurité ajoute à cette obligation constitutionnelle une obligation internationale, dont le contenu est identique, mais dont l'existence et la valeur juridique ne dépendent pas de la volonté de l'État qui en est

---

540 S/RES/1565 (2004) § 7-a) : la MONUC doit apporter conseil et assistance au gouvernement pour élaborer les lois essentielles, y compris la Constitution.

541 S/RES/1814 (2008) § 5 : le Bureau politique des Nations Unies et l'Équipe des pays des Nations Unies doivent aider les institutions fédérales à rédiger la Constitution.

542 Somalie, S/RES/1814 (2008) § 5 : le Bureau politique des Nations Unies et l'Équipe des pays des Nations Unies doivent aider les institutions fédérales pour organiser un référendum constitutionnel.

543 M. STARITA, *ibid.*, p. 894, note 15.

544 Iraq S/RES/1511 (2003) § 7 : Le Conseil de gouvernement iraquien, en coopération avec l'Autorité occupante, doit présenter un calendrier pour la rédaction de la constitution et la tenue d'élections démocratiques.

l'objet puisqu'elle s'impose à lui *ab initio*. Le Conseil peut ainsi garantir un certain type d'obligations constitutionnelles, comme celle de désarmer dans le cas de la Constitution iraquienne[545], ou bien l'ensemble du texte constitutionnel, comme c'est le cas pour la Constitution de Bosnie-Herzégovine[546].

286. Le Conseil s'insinue encore davantage dans l'exercice du pouvoir constituant lorsqu'il impose la présence de certaines normes constitutionnelles dans les ordres internes des États, en réalisant une constitutionnalisation contrainte de certaines normes de droit international, soit en obligeant les États à intégrer des conventions internationales à leur socle constitutionnel national, soit en les obligeant à intégrer dans leur socle constitutionnel des valeurs garantissant la légitimité démocratique des organes étatiques.

La constitutionnalisation des normes internationales à caractère conventionnel est présente dans l'action des administrations intérimaires, elle constitue le point de départ de la reconstruction de l'ordre juridique dont sont chargées ces administrations. En effet, le Premier règlement adopté par le RSSG[547] comporte une liste non exhaustive des normes internationales relatives aux droits de l'homme que doivent respecter les agents publics dans l'exercice de leur mission. Cette incorporation obligatoire des traités internationaux dans l'acte matériellement constitutionnel qui prévoit le mode d'exercice de ses pouvoirs par le RSSG réalise une constitutionnalisation contrainte du droit international des droits de l'homme sur le territoire concerné.

Le Conseil peut également procéder à une constitutionnalisation contrainte de certaines valeurs fondant l'état de droit et garantissant la légitimité démocratique des organes étatiques. On a relevé plus tôt l'importance d'une légitimité démocratique du pouvoir en ce sens qu'aujourd'hui, la légitimité du pouvoir « résulte d'abord du caractère librement consenti de la soumission populaire »[548] ce qui conduit à considérer l'organisation d'élections libres comme centrale. Le Conseil rappelle donc les obligations constitutionnelles auxquelles sont soumis les États d'organiser des élections

---

545 S/RES/1762 (2007) § 2 : Le Conseil prend note de l'engagement constitutionnel de l'Iraq de se désarmer.

546 S/RES/1031 (1995) § 1 : Les parties doivent « s'acquitter de bonne foi des engagements auxquels elles ont souscrit » en vertu de l'accord-cadre général pour la paix dont l'annexe 4 contient la Constitution de Bosnie-Herzégovine. Voir à ce sujet L. PECH, *La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Herzégovine*, RFDC 2000, pp. 421-440.

547 Pour le Kosovo, voir UNMIK/REG/1999/1, Section 2 et UNMIK/REG/1999/24, Section 1.3. Pour le Timor oriental voir UNTAET/REG/1999/1, Section 2.

548 A. MOINE, *La validité de la détermination internationale d'une source unique de légitimité du pouvoir interne, op. cit*., p. 225.

démocratiques[549] afin de mettre en place des institutions représentatives[550] de la population vivant sur le territoire. Afin de permettre la tenue de réelles élections démocratiques, le Conseil exige le respect des droits indispensables à la réalisation de telles élections, en proclament le caractère absolument essentiel du respect des droits fondamentaux de l'homme en matière électorale[551] que la législation interne se doit alors de faire respecter. Cette exigence de légitimité démocratique est complétée par le respect des principes de l'état de droit et d'une justice indépendante, que le Conseil ordonne aux États en crise de garantir sur leur territoire. En exigeant que les États fassent figurer parmi leurs plus hautes priorités la protection de ces valeurs fondamentales[552], le Conseil leur impose alors d'établir une certaine hiérarchie des normes constitutionnelles dans leur ordre interne.

287. Enfin, lorsque le Conseil accorde à ses organes subsidiaires le pouvoir d'administrer un territoire en se substituant à l'autorité souveraine normalement compétente, il ne se contente plus d'imposer l'exercice conjoint d'une compétence constituante afin de déterminer le contenu des normes constitutionnelles, il confie ici exclusivement à ses organes subsidiaires, en vertu du mandat international d'administrer contenu dans sa résolution contraignante fondée sur le Chapitre VII, la compétence d'adopter l'acte fondateur qui va régir l'action des pouvoirs publics sur le territoire administré. Le Premier règlement constitue la norme la plus élevée de l'ordre juridique régissant le territoire concerné puisque son fondement direct est une norme de droit international, la résolution contraignante du Conseil, et puisqu'elle constitue la source de toute légalité dans l'ordre juridique local. Il n'existe pas de norme interne ayant une valeur supérieure sinon équivalente, l'exercice de la souveraineté par l'État normalement compétent sur ce territoire lui ayant été retiré par la résolution du Conseil. L'acte fondateur de l'ordre juridique local mis en place par l'Administration intérimaire, acte hétéronormateur de droit dérivé onusien fondé sur la résolution contraignante du Conseil de sécurité,

549 Pour la Somalie, voir S/RES/1772 (2007) § 5 : Les objectifs à atteindre sont des élections démocratiques à tous les niveaux, local, régional et national, comme prévu dans la Charte fédérale de transition. Pour l'Iraq, voir S/RES/1511 (2003) § 7 : Le Conseil de gouvernement doit prévoir des élections démocratiques.

550 Somalie S/RES/1744 (2007) § 1 : Le Conseil rappelle les exigences constitutionnelles selon lesquelles les institutions doivent être largement représentatives.

551 Pour la Côte d'Ivoire, voir S/RES/1826 (2008) § 7 et S/RES/1880 (2009) § 9.

552 Pour le Congo, voir S/RES/1493 (2003) § 11 : Le gouvernement de transition doit faire en sorte que la protection des DH, l'état de droit et la justice indépendante figurent parmi ses plus hautes priorités.

détermine à la fois la dévolution du pouvoir sur le territoire concerné[553] et le système de gouvernement de ce territoire[554], en ce sens, il a un contenu éminemment constitutionnel.

288. L'utilisation par le Conseil de sécurité du Chapitre VII lui permet de préserver la souveraineté d'une population vivant sur un territoire lorsque les organes étatiques normalement compétents l'exercent de manière incompatible avec les exigences du droit international, menaçant ainsi la paix et la sécurité internationales. Le Conseil va généralement contraindre les organes étatiques en place à un encadrement de l'exercice du pouvoir constituant, en leur imposant une collaboration avec ses propres organes subsidiaires, afin de garantir internationalement la conformité du contenu de la norme constitutionnelle à l'exigence démocratique émise par la communauté internationale. Dans certaines situations, le Conseil dépossède les organes étatiques de l'exercice de la souveraineté qu'ils détenaient jusqu'alors sur un territoire, transférant ainsi à ses organes subsidiaires pour une période limitée la charge d'exercer les compétences constituantes, tout en réservant la réappropriation pleine et entière de la souveraineté aux seuls organes revêtus d'une légitimité démocratique certaine, issue d'élections réalisées conformément aux exigences de l'état de droit.

Si l'appropriation par le Conseil d'une compétence ontologiquement souveraine telle que la compétence constituante apparaît exceptionnelle lorsqu'il s'agit de déterminer le contenu matériel de la norme suprême de droit interne, le Conseil ne se refuse pas non plus à se prononcer sur la détermination des organes constitutionnels internes, agissant alors sur la forme institutionnelle de l'État.

B. La détermination des institutions constitutionnelles

289. Si la définition des organes constitutionnels relève de la compétence constituante, tant dans leur mode de désignation que dans leur mode de fonctionnement, le Conseil utilise le Chapitre VII aux fins de s'insinuer également dans le versant institutionnel de

553 Voir le visa contenu dans le Premier règlement mais également dans tous les règlements ultérieurement adoptés par le RSSG sur le fondement du Premier règlement : « Agissant en vertu des pouvoirs que lui a conférés la résolution [...] du Conseil de sécurité des Nations Unies »

554 Voir le Premier règlement de la MINUK, UNMIK/REG/1999/1, et le Premier règlement de l'ATNUTO, UNTAET/REG/1999/1 : « Tous les pouvoirs législatifs et exécutifs afférents au Kosovo/Timor oriental, y compris l'administration de l'ordre judiciaire, sont conférés à la MINUK/ATNUTO et exercés par le Représentant spécial du Secrétaire général/Administrateur transitoire. »

l'exercice de la souveraineté. Si le Conseil se contente plus généralement d'appeler les parties au conflit à mettre en place les institutions constitutionnelles nécessaires au fonctionnement de l'État (1), il peut également lui arriver de décider du fonctionnement de ces organes (2), voire de déterminer la nature du régime politique régissant un territoire, à travers l'action de ses organes subsidiaires.

1. La création d'institutions constitutionnelles

290. Il faut ici distinguer l'action du Conseil de celle de ses organes subsidiaires, qui, dotés de compétences opérationnelles et normatives, vont pouvoir effectivement créer des institutions constitutionnelles, lorsqu'à l'inverse, le Conseil ne fera qu'inciter les parties en conflit sur un territoire à mettre en place de telles institutions, en rappelant l'importance essentielle de leur caractère représentatif[555]. Cette incitation formulée par le Conseil s'appuie soit sur la nécessité inhérente pour tout État de posséder de telles institutions, notamment de mettre en place un gouvernement d'unité nationale en période de crise[556], soit sur la nécessité de mettre en œuvre un texte constitutionnel préexistant et déjà négocié[557].

291. Les Administrations intérimaires créées par le Conseil disposent, quant à elles, de la capacité de créer, d'instituer effectivement des organes constitutionnels. Ces organes subsidiaires particuliers du Conseil de sécurité, dans le cadre de leur mission de reconstruction d'un ordre juridique interne, ont commencé par mettre en place les organes fondamentaux permettant la consultation de la population[558] dans la reconstruction de l'ordre juridique interne. Ces Conseils consultatifs chargés d'assister le RSSG dans sa prise de décision se voient destinés à exercer à l'avenir un pouvoir plus vaste dans l'administration du territoire. La création de ces Conseils a été suivie de l'établissement d'institutions essentielles au fonctionnement d'un État, telles que le Journal officiel[559] ou l'Autorité budgétaire centrale[560], mais la capacité pour les organes

555 Somalie S/RES/1744 (2007) § 1er et S/RES/1772 (2007) § 1er.
556 Somalie S/RES/954 (1994) § 4.
557 Bosnie-Herzégovine S/RES/1088 (1996) § 6 et Congo S/RES/1493 (2003) § 1er.
558 Concernant le Kosovo, création du Conseil transitoire, voir le rapport du Secrétaire général en date du 16 septembre 1999, S/1999/987, §§ 2-3. Concernant le Timor oriental, création du Conseil consultatif national, voir UNTAET/REG/1999/2.
559 Concernant le Timor oriental, voir UNTAET/REG/1999/4.

subsidiaires du Conseil de créer des organes constitutionnels se manifeste clairement dans l'adoption, par le RSSG, le 15 mai 2001 au Kosovo, de la Structure constitutionnelle pour une autonomie provisoire du Kosovo[561]. À travers l'adoption de cet acte, dont le contenu ne remet cependant pas en cause l'autorité suprême du RSSG dans l'exercice des pouvoirs étatiques sur le territoire, celui-ci dote le territoire d'organes constitutionnels[562], l'Assemblée, le Président du Kosovo et le gouvernement, dont il détermine le fonctionnement et les compétences, permettant ainsi à la souveraineté du peuple d'être exprimée librement et fidèlement.

2. Le fonctionnement des organes constitués

292. Si l'on constate de la part du Conseil de sécurité une non intervention dans la création des organes constitutionnels, à la différence de ses organes subsidiaires, le Conseil n'hésite cependant pas à imposer un certain mode de fonctionnement aux organes constitutionnels préexistants. Les organes subsidiaires du Conseil qui, eux, peuvent instituer des organes constitutionnels sur un territoire du fait de l'étendue fonctionnelle de leur mandat fondé sur le Chapitre VII, vont alors jusqu'à déterminer la nature même du régime politique devant régir le territoire concerné.

293. Ainsi que cette étude l'a déjà montré, le Conseil s'insinue au cœur la souveraineté qui réside normalement dans le peuple afin de réaffirmer solennellement la nécessité d'une désignation démocratique du titulaire du pouvoir exécutif, ainsi qu'il l'a fait en Côte d'Ivoire à la suite des résultats de l'élection présidentielle de décembre 2010, en rappelant que A. D. Ouattara était le « dépositaire de la volonté librement exprimée du peuple ivoirien »[563].

Le Conseil s'était immiscé plus profondément dans l'exercice souverain de la désignation des organes constitués lors de la nomination des membres du gouvernement de la Côte d'Ivoire en septembre 2006. En effet, on trouve au nombre des visas des décrets présidentiels portant nomination des membres des 8e et 9e gouvernements de

560 Concernant le Kosovo, voir UNMIK/REG/1999/16 et concernant le Timor oriental, voir UNTAET/REG/2000/1.
561 UNMIK/REG/2001/9.
562 UNMIK/REG/2001/9, art. 1.5.
563 S/RES/1962 (2010) § 1er.

transition[564] la mention de la résolution 1633 (2005) dont le 5e paragraphe appelait à la constitution d'un gouvernement présidé par un Premier ministre « acceptable par toutes les parties ivoiriennes »[565]. La résolution contraignante du Conseil constitue donc ici l'un des fondements matériels directs de l'acte de droit interne qui désigne un organe constitutionnel. Cet exemple, certes exceptionnel, démontre cependant la vocation qu'ont les résolutions du Conseil de sécurité à encadrer le fonctionnement des organes constitutionnels puisque le Conseil a également réaffirmé l'étendue des pouvoirs du Premier ministre ivoirien à l'égard de tous les organes étatiques. Il a ainsi rappelé que le Premier ministre devait disposer de tous les pouvoirs nécessaires pour mener à bien la mission que lui confiait la Constitution et ainsi avoir autorité sur son gouvernement et sur les forces de défenses ivoiriennes[566]. Le Conseil a également déterminé les conséquences de la démission d'un ministre du gouvernement ivoirien en estimant que si un ministre ne participait pas au gouvernement, son portefeuille devait être remis au Premier ministre[567].

294. Le problème est tout autre lorsque le Conseil retire l'exercice de la souveraineté sur un territoire à l'autorité étatique normalement compétente puisque dans ce cas, il crée un organe subsidiaire chargé d'exercer les compétences souveraines sur le territoire en attendant que la population se soit dotée d'institutions démocratiques et représentatives. L'ATNUSO, l'ATNUTO et la MINUK sont présidées chacune par un Représentant spécial du Secrétaire général auquel le Conseil confie, en vertu d'une résolution contraignante[568], l'ensemble des pouvoirs exécutif et législatif, y compris l'administration de la justice. Le Conseil, en accordant l'intégralité des pouvoirs pouvant être exercés sur un territoire au RSSG et en le consacrant comme l'autorité

564 Les deux décrets sont consultables sur le site du gouvernement de la Côte d'Ivoire : http://www.gouv.ci/gouvernement_all.php?recordID=&depart=30&c=s.
Se reporter respectivement pour le 8e gouvernement à : http://www.gouv.ci/autresimages/gouvTransi05.pdf ;
pour le 9ème gouvernement à : http://www.gouv.ci/autresimages/2emeGOUVTRANSITION16septembre2006.pdf.

565 S/RES/1633 (2005) § 5.

566 S/RES/1633 (2005) §§ 6 et 8 et S/RES/1721 (2006) §§ 8-10.

567 S/RES/1633 (2005) § 7.

568 Il s'agit respectivement des résolutions S/RES/1037 (1996) du 15 janvier 1996 instituant l'ATNUSO, S/RES/1244 (1999) du 10 juin 1999 instituant la MINUK et S/RES/1272 (1999) du 25 octobre 1999 instituant l'ATNUTO.

suprême sur le territoire administré, place le RSSG dans une situation presque identique aux organes constitutionnels d'un État souverain[569].

295. Mais c'est ici, avant tout, l'action du RSSG en matière de détermination du fonctionnement des pouvoirs publics et donc du régime politique du territoire administré qui est intéressante. Il faut ici distinguer le régime instauré par le Premier règlement et celui instauré par la Structure constitutionnelle pour une autonomie provisoire du Kosovo élaborée dans le Règlement 2001/9.

296. Par l'adoption du Premier règlement, le RSSG d'une Administration intérimaire définit effectivement le régime politique régissant le territoire administré et semble instaurer, dans l'attente de la capacité du peuple à s'autodéterminer, un régime se rapprochant du césarisme démocratique. Le RSSG concentre en effet entre ses mains l'ensemble des pouvoirs sur le territoire, assisté en cela par des institutions locales démocratiques et représentatives, dont les membres sont désignés par lui[570] et dont les compétences sont essentiellement consultatives[571]. Si le césarisme démocratique s'appuie dans sa forme classique sur un pouvoir exécutif autoritaire et une légitimité populaire confortée par de multiples recours aux consultations populaires, la forme de césarisme démocratique imposée à un territoire non autonome par le Conseil de sécurité connaît quelques variations. L'élément caractéristique de ce régime, un pouvoir exécutif dominant,

---

569 Étant bien évidemment entendu, comme on l'a souligné plus tôt, que le RSSG ne peut pas disposer du territoire administré et qu'il n'est donc pas le titulaire de la souveraineté sur le territoire.

570 Voir pour le Kosovo, UNMIK/REG/1999/6, Section 3 : Le RSSG nomme les membres de la Commission consultative technique pour les tribunaux et le Service des poursuites. UNMIK/REG/2000/1 : Les membres du Conseil administratif intérimaire du Kosovo sont nommés par le RSSG (Section 4.1).
Voir pour l'ATNUTO, UNTAET/REG/1999/2, sur la création du Conseil consultatif national, Section 2.5 : « Les membres du Conseil sont nommé par l'Administrateur transitoire. ». UNTAET/REG/2000/3, Section 2.1 : Les sept membres de la Commission sont nommés par l'Administrateur.

571 Voir pour le Kosovo, UNMIK/REG/1999/6, sur la création d'une Commission *consultative* technique pour les tribunaux et le Service des poursuites, chargée de conseiller le RSSG (Section 1). UNMIK/REG/1999/16 : L'Autorité budgétaire centrale du Kosovo agit sous la tutelle du RSSG (Section 1). UNMIK/REG/2000/1 sur la création de la Structure administrative intérimaire mixte du Kosovo n'accord qu'un pouvoir de recommandation au Conseil administratif intérimaire (Section 3.1).
Voir pour l'ATNUTO, UNTAET/REG/1999/1, Section 1.1 : « Dans l'exercice de ses fonctions, l'Administrateur transitoire consulte les représentants de la population du Timor oriental et coopère étroitement avec eux. ». UNTAET/REG/1999/2, Création d'un conseil *consultatif* national, Section 1.3 : « Le Conseil est un organe consultatif mixte composé de représentants de la population du Timor oriental et de l'ATNUTO. Il ne porte en rien atteinte au pouvoir de l'Administrateur transitoire d'exercer en dernier ressort les fonctions confiées à l'ATNUTO par la résolution 1272 (1999) du Conseil de sécurité, conformément au règlement No 1999/1 de l'ATNUTO. ». UNTAET/REG/1999/3, Section 10 : La Commission judiciaire transitoire ne peut adopter que des recommandations. UNTAET/REG/2000/1 : L'Autorité budgétaire centrale du Kosovo agit sous la tutelle de l'Administrateur.

assisté d'instances populaires aux compétences essentiellement consultatives et dont les membres sont désignés par le chef de l'État, est éminemment présent dans le régime institué par le Premier règlement adopté par le RSSG en tant que dépositaire ultime de l'autorité sur le territoire. Cette confusion des pouvoirs entre les mains du RSSG se conjugue à une légitimité d'un type nouveau, par rapport à la théorie classique du césarisme démocratique, puisqu'ici le RSSG bénéficie d'une légitimité internationale, incarnée par le mandat qui lui est conféré par le Conseil, au nom de la communauté internationale dans son ensemble. Il conviendrait donc plutôt de qualifier ce régime de césarisme international.

297. Le 15 mai 2001, le RSSG adopte la Structure constitutionnelle pour une autonomie provisoire du Kosovo[572], instaurant alors un régime politique profondément différent de celui qui régissait depuis le 12 juin 1999 le fonctionnement des pouvoirs publics dans la province. Ce nouveau règlement adopté par le RSSG en vertu de sa légitimité internationale, à la manière d'une Constitution octroyée par un Roi bénéficiant d'une légitimité divine, établit un régime parlementaire moniste[573], au fonctionnement extrêmement rationalisé[574] malgré une légère tendance conventionnelle[575], placé sous tutelle internationale. La relative faiblesse des organes exécutifs, Président du Kosovo et Gouvernement, face à l'Assemblée trouve ici deux justifications tenant d'une part à la volonté de mettre en avant la voix du peuple multiethnique incarnée par l'organe législatif[576] et d'autre part au fait que la réalité du pouvoir exécutif réside toujours entre les mains du RSSG, matérialisant ainsi une autonomie de la province assumée par la population et supervisée par la communauté internationale. En effet, le pouvoir exécutif institué par la Structure constitutionnelle n'est pas bicéphale, à la manière d'un classique régime parlementaire, mais bien tricéphale car ce sont trois organes qui concourent effectivement à l'exercice du pouvoir exécutif au sein de l'État, le Président du Kosovo, le gouvernement et le RSSG. L'attribution au RSSG d'une part de

572 UNMIK/REG/2001/9, A Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo.

573 Le Gouvernement est uniquement responsable devant l'Assemblée qui peut le renverser si celle-ci lui refuse sa confiance (UNMIK/REG/2001/9, art. 9.1.26, d) et g)).

574 L'Assemblée ne peut démettre le gouvernement que si elle élit simultanément un nouveau Premier ministre (UNMIK/REG/2001/9, art. 9.3.10).

575 La Président du Kosovo peut effectivement être démis de ses fonctions par un vote défavorable des deux tiers des membres de l'Assemblée (UNMIK/REG/2001/9, art. 9.2.9, d)) et seule l'Assemblée peut demander sa propre dissolution (UNMIK/REG/2001/9, art. 9.1.5).

576 L'Assemblée est en effet « the *highest representative* and legislative Provisional Institution of Self-Government of Kosovo » (UNMIK/REG/2001/9, art. 9.1.1, c'est nous qui soulignons).

compétences partagées avec le Président du Kosovo[577] et d'autre part de compétences exclusives qui lui sont réservées[578] témoignent de l'idée clairement énoncée dans le règlement portant Structure constitutionnelle que l'autorité suprême sur le territoire du Kosovo demeure entre les mains du RSSG, garant du respect de la résolution 1244 du Conseil de sécurité et du règlement portant Structure constitutionnelle[579].

298. En vertu du Chapitre VII, le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires contribuent à la détermination des organes constitutionnels sur le territoire d'un État en crise, le Conseil incitant à leur mise en œuvre et influençant parfois leur mode de fonctionnement, ses organes subsidiaires disposant des pouvoirs nécessaires à la création directe de tels organes ayant vocation à exprimer la volonté du peuple, détenteur originel de la souveraineté sur le territoire. Le droit dérivé onusien édicté en situation de crise est ainsi chargé de garantir que la volonté du peuple souverain s'exprime à travers des organes démocratiquement légitimes et selon des mécanismes qui permettent un exercice équilibré du pouvoir.

299. Cette compétence des organes onusiens à l'égard de ces organes dont la détermination ressortit par nature à la compétence étatique souveraine ne concerne pas que le versant institutionnel de la compétence constitutionnelle puisque le Chapitre VII leur permet aussi de s'immiscer au cœur de la compétence constitutionnelle matérielle en imposant un certain contenu aux constitutions nationales. Les organes onusiens se voient donc reconnaître en situation de crise le pouvoir de modeler la constitution de l'État, tant dans son aspect institutionnel que matériel, c'est-à-dire d'imposer un certain modèle d'État[580]. Une telle immixtion au cœur de la souveraineté constitue une atteinte profonde au principe de l'autonomie constitutionnelle des États qui ne peut être justifiée que par la sauvegarde des intérêts essentiels de la communauté internationale. En imposant le modèle de l'État de droit, le droit onusien contribue à consolider et à

---

577 Certains pouvoirs du Président doivent en effet être exercés conjointement avec le RSSG, comme la promulgation des lois (UNMIK/REG/2001/9, art. 9.1.44 et 9.1.45) et la dissolution de l'Assemblée (UNMIK/REG/2001/9, art. 8.1, b) et art. 9.1.5).

578 Concernant la liste des compétences exclusivement réservées au RSSG voir UNMIK/REG/2001/9, art. 8.1.

579 Le Chapitre 12 du règlement UNMIK/REG/2001/9 portant Structure constitutionnelle précise qu'il ne porte pas atteinte à l'autorité du RSSG telle qu'elle est définie dans la résolution 1244.

580 Sur l'imposition du modèle de l'État de droit, se reporter aux développements ultérieurs, v. *infra* même Chapitre, Section 2, §1, B. L'exercice d'une mission de service public.

renforcer l'État en crise, afin que celui-ci soit en mesure de contribuer à préserver la paix et la sécurité.

Le droit dérivé onusien s'immisce également dans les échelons inférieurs de la hiérarchie des normes interne en visant l'exercice de compétences législatives.

§ 2. L'exercice de compétences législatives

300. À l'élaboration de la Charte et pendant ses cinq premières décennies de pratique, il n'était pas envisagé qu'une telle compétence soit reconnue au Conseil[581] et même la participation du Conseil à la délimitation d'une frontière internationale à l'issue de la première guerre du Golfe, acte à caractère pourtant permanent l'éloignant des mesures que l'on pensait classiquement que le Conseil pouvait adopter en vertu du Chapitre VII[582], n'a pas convaincu les juristes que « la Charte lui reconnaisse un pouvoir normatif »[583], l'empêchant donc d'adopter des « décisions de portée générale »[584]. Il a fallu que survienne la lutte internationale contre le terrorisme menée par le Conseil, dont les pouvoirs s'en sont trouvés automatiquement renforcés, pour que l'on constate qu'en pratique, les résolutions du Conseil contenaient effectivement des « mesures de portée générale »[585], confirmant qu'en matière de lutte contre le terrorisme, le Conseil se considère comme un législateur mondial[586].

---

581 L'Assemblée générale est le seul organe des Nations Unies dont on pourrait éventuellement envisager qu'elle dispose d'une « autorité législative », voir F. WOLF, *Les activités normatives et quasi normatives, Élaboration, adoption, coordination*, *in* R.-J. DUPUY (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1988, p. 283.

582 S. SUR, *Sécurité collective et rétablissement de la paix : la résolution 687 (3 avril 1991) dans l'affaire du Golfe*, in R.-J. DUPUY (dir.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Peace-keeping, and peace-building*, Colloque La Haye, 21-23 juillet 1992, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1993, p. 25.

583 S. SUR, *Conclusions générales*, *in Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, SFDI, colloque de Rennes, Paris, Pedone, 1995, p. 318.

584 Ibid.

585 O. CORTEN, *Vers un renforcement des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme ?*, in K. BANNELIER, TH. CHRISTAKIS, O. CORTEN ET B. DELCOURT (dir.), *Le droit international face au terrorisme, Après le 11 septembre*, CEDIN-Paris I, Cahiers internationaux, n° 17, oct. 2002, p. 261.

586 Voir entre autres, O. CORTEN, *Vers un renforcement des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme*, article précité, p. 275 ; J. TERCINET, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité : le Conseil de sécurité peut-il légiférer ?*, RBDI, 2004/2, Bruylant, Bruxelles, p. 528 ; P.-M. DUPUY, *La Communauté internationale et le terrorisme*, in SFDI, *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, 2004, Paris, Pedone, p. 36 ; S. SZUREK, *La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du Chapitre VII : un laboratoire normatif ?*, RGDIP 2005-1, p. 9.

Encore une fois, si l'exercice de compétences législatives par le Conseil lui-même reste exceptionnel, il n'a pas hésité cependant à encadrer cet exercice par les États (A) ni à créer des organes chargés d'en assurer directement l'exercice sur un territoire (B).

A. L'encadrement de la fonction législative

301. Le Conseil a le plus souvent recours à un encadrement de la fonction législative dont l'exercice reste entre les mains des États, en participant à l'émergence d'une *soft law* de sa propre action ou par le truchement de ses organes subsidiaires (1), voire en imposant aux États de devenir partie à des conventions internationales préexistantes (2).

1. L'édiction d'obligations non matériellement contraignantes

302. Le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires sont à l'origine de l'émergence d'un droit doux en matière de règlement des conflits portant atteinte à la paix et à la sécurité. Le Conseil édicte des normes se rapprochant de la *soft law* en ce sens que l'obligation qu'il énonce a beau être contenue dans un acte dont le caractère formellement contraignant est indéniable, une résolution fondée sur le Chapitre VII, sa formulation n'est pas assez précise pour que l'obligation puisse être matériellement qualifiée de juridiquement contraignante.

303. Ainsi le Conseil mandate ses organes subsidiaires, les Opérations de paix, d'apporter conseil et assistance aux gouvernements des États dont la situation sur leur territoire menace la paix afin qu'ils adoptent les lois essentielles[587] permettant des réformes dans leur système judiciaire et pénitentiaire[588], en accord avec les principes de l'état de droit. Le Conseil énonce de surcroît la nécessité pour les gouvernements d'adopter la législation nécessaire au bon déroulement des opérations électorales[589], notamment en

587 Congo S/RES/1565 (2004) § 7-a) : La MONUC doit apporter conseil et assistance au gouvernement pour adopter les lois essentielles.

588 Iraq S/RES/1483 (2003) § 8-i) : Le RSSG doit promouvoir les réformes juridiques et judiciaires. Burundi S/RES/1545 (2004) § 6-4° : L'ONUB doit assister le gouvernement pour achever la mise en œuvre de la réforme du système judiciaire et pénitentiaire, conformément à l'Accord d'Arusha.

589 Congo S/RES/1635 (2005) § 4 : Les autorités congolaises doivent adopter la législation appropriée au bon déroulement des opérations électorales. Somalie S/RES/1772 (2007) § 4 et 1801 (2008) § 9 : Les institutions fédérales doivent respecter les conclusions du Congrès de réconciliation nationale lorsqu'elles

garantissant l'égalité de protections des droits politiques fondamentaux[590]. Le caractère essentiel de la protection des droits fondamentaux est régulièrement réaffirmé, notamment en ce qui concerne les personnes vulnérables, comme les femmes et les enfants[591] et les personnes déplacées[592]. Le Conseil de sécurité énonce également des obligations qui semblent formellement revêtues d'une force contraignante moindre en matière de réforme des forces nationales. Il peut dans ce cas soit adresser directement aux États une injonction de réformer la police et l'armée[593], soit mandater ses Opérations de paix en vertu du Chapitre VII pour apporter assistance à ces gouvernements afin de mener ces réformes institutionnelles concernant les forces de sécurités nationales[594], soit énoncer de manière encore plus générale, une obligation à l'égard de l'ensemble des organisations internationales, selon le principe de spécificité, d'aider un État à réformer un secteur de son armée en particulier[595]. Enfin, le Conseil s'immisce également dans les compétences économiques des États en leur imposant d'exercer leurs compétences pour mettre en œuvre dans leur ordre interne un programme préétabli sur les infrastructures économiques essentielles de l'État[596], voire en exigeant d'eux l'adoption d'une législation dans un domaine spécifique tel que le domaine forestier[597].

élaborent les règles relatives aux élections. Liberia S/RES/1885 (2009) § 3 : Le gouvernement doit adopter les dernières lois nécessaires au processus électoral.

590 Côte d'Ivoire S/RES/1826 (2008) § 7 : « Il importe d'assurer l'égalité de protection et de respect des droits fondamentaux de chaque Ivoirien dans le cadre du système électoral et d'éliminer les problèmes et les obstacles qui s'opposent à la pleine participation des femmes à la vie publique ».

591 Côte d'Ivoire S/RES/1795 (2008) §§ 6-7 et 1826 (2008) §§ 6 et 8 : Le Conseil exige que soit prêtée une attention spéciale aux femmes et aux enfants dans la mise en œuvre des accords de Ouagadougou.

592 Côte d'Ivoire S/RES/1933 (2010) § 14 : Le Conseil affirmant que la question de la propriété de la terre des personnes déplacées doit être traitée par les parties ivoiriennes, il énonce par là une obligation pour le gouvernement à terme de légiférer.

593 Congo S/RES/1906 (2009) § 34 : Le gouvernement congolais doit faire adopter au plus vite par le Parlement une loi sur la réforme des FARDC, sur le Conseil supérieur de la défense, sur le statut des personnels militaires et sur la réforme de la police. Somalie S/RES/1872 (2009) § 10 et 1910 (2010) § 12 : Le gouvernement somali doit élaborer le cadre juridique et politique des forces de sécurité, en prenant en compte l'état de droit et les droits de l'homme.

594 Congo S/RES/1493 (2003) § 5 : La MONUC doit apporter son assistance à la réforme de la sécurité et au rétablissement de l'état de droit. Burundi S/RES/1545 (2004) § 6-2) : L'ONUB doit assister le gouvernement pour adopter les réformes institutionnelles sur les forces de défense nationale et de sécurité intérieure.

595 Liberia S/RES/1521 (2003) § 16 : L'ONU et les autres organisations internationales doivent aider l'aviation libérienne à se réformer et à se professionnaliser.

596 Liberia S/RES/1626 (2005) § 4 et 1647 (2005) § 4 : Le gouvernement libérien doit mettre en œuvre le Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique.

597 Liberia S/RES/1607 (2005) § 4 et 1689 (2006) § 3 : Le gouvernement libérien doit réformer l'Office des Forêts et adopter la législation forestière proposée par le Comité de suivi de la réforme forestière.

304. Lors de l'énoncé de ces obligations, le Conseil refuse clairement l'utilisation d'une terminologie contraignante, relativisant ainsi la portée de l'obligation qu'il met à la charge de l'État par l'emploi d'une formulation générale. Ces appels dans les résolutions contraignantes du Conseil à régler un problème névralgique se traduisent ensuite par l'adoption d'actes informels dans le cadre des OP, devant mener à l'adoption de textes législatifs en droit interne. Ils manifestent la volonté du Conseil de guider l'État dans l'adoption d'une législation conforme à l'état de droit, par le truchement de ses organes subsidiaires présents sur le territoire. C'est ici la logique de coexistence, de juxtaposition caractérisant une Opération de paix sur le territoire d'un État en crise qui vient expliquer l'atténuation de la force contraignante attachée à l'obligation émise par le Conseil à la charge de l'État.

305. Les administrations intérimaires mandatées par le Conseil pour gérer un territoire instituent des organes dotés de compétences consultatives à l'égard du RSSG, détenteur du pouvoir législatif sur ledit territoire. Ces organes consultatifs et mixtes, puisqu'associant la population locale à des agents internationaux, font partie de la structure administrative intérimaire et adoptent des avis et des recommandations[598], actes formellement dépourvus de force contraignante, qui vont guider le RSSG dans l'exercice de son pouvoir législatif[599]. Ces démembrements d'un organe subsidiaire du Conseil agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte adoptent donc ici des actes préparatoires à valeur consultative, nécessaires tant formellement que matériellement à l'adoption par le RSSG d'actes à valeur législative sur le territoire administré. Les démembrements d'un organe onusien mandaté par le Conseil agissant en vertu du Chapitre VII adoptent donc des actes de *soft law* contribuant à l'encadrement de la fonction législative sur un territoire.

Le Conseil encadre plus fermement encore l'exercice de la fonction législative par les États lorsqu'il leur impose de devenir partie à des conventions internationales.

---

598 Voir notamment UNMIK/REG/2000/1, Sections 2-3 : Le Conseil transitoire du Kosovo a un rôle consultatif et le Conseil administratif intérimaire exerce un pouvoir de recommandations.

599 Voir notamment la création, par la MINUK, de la Commission consultative technique pour les tribunaux et le service des poursuites chargée de conseiller le RSSG sur l'organisation et l'administration des tribunaux (UNMIK/REG/1999/6 Section 1) et la création de la Commission judiciaire consultative chargée de conseiller le RSSG sur la nomination des juges et procureurs (UNMIK/ REG/1999/7 Section 1).

2. L'obligation de devenir partie à des conventions internationales

306. Le Conseil s'immisce certes davantage dans la compétence législative des États lorsqu'il leur impose de devenir partie à des conventions internationales préexistantes. En effet, lorsqu'il impose aux États l'obligation de ratifier certaines conventions internationales, il encadre l'exercice de la compétence normative étatique interne puisque la législation adoptée ultérieurement par les organes étatiques sera tenue de respecter les dispositions du traité. En imposant l'obligation de ratifier certaines conventions, le Conseil limite avant tout la liberté des États de consentir à être lié par une obligation internationale qui par définition, constitue le fondement du droit international classique. L'expression du consentement, condition *sine qua non* pour qu'un État soit tenu à une obligation internationale, n'a ici plus de sens lorsque le Chapitre VII est invoqué pour régler une situation de crise, la décision du Conseil lie l'expression du consentement par l'État, elle impose à l'État de formaliser son consentement, qui n'est, dès lors, plus libre. Cependant cette obligation pour l'État de formaliser l'expression de son consentement à être lié varie et les domaines visés par le Conseil en la matière traduisent une ingérence plus ou moins importante dans la capacité internationale de l'État à s'engager conventionnellement.

307. Le Conseil garde une distance certaine lorsqu'il se contente d'inviter, voire d'exhorter les parties à un conflit de respecter le principe du règlement pacifique des différends[600], conformément aux principes de la Charte des Nations Unies[601]. Il peut ainsi, *a minima*, demander aux parties d'engager[602] ou de reprendre[603] les négociations. Cette obligation d'entamer un dialogue en vue de régler pacifiquement la crise peut parfois être étendue aux

600 Érythrée S/RES/1298 (2000) § 4 : Des négociations doivent être entreprises pour aboutir à un règlement pacifique. Situation en ex-Yougoslavie S/RES/981 (1995) § 8 : La Croatie et les autorités serbes doivent réaffirmer leur respect du principe de règlement pacifique des différends.

601 Iraq S/RES/598 (1987) § 4 : L'Iran et l'Iraq doivent parvenir à un règlement conformément aux principes des la Charte des Nations Unies.

602 Kosovo 1160 (1998) § 4 : Les autorités de Belgrade et aux dirigeants de la communauté albanaise kosovar doivent engager sans délai et sans conditions préalables un dialogue constructif sur les questions touchant le statut politique. Iraq S/RES/660 (1990) § 3 : L'Iraq et le Koweït doivent entamer des négociations pour le règlement de leur différend. Congo S/RES/1304 (2000) § 9 : Les parties congolaises doivent prendre part au dialogue prévu dans l'accord de cessez-le-feu.

603 Situation en ex-Yougoslavie S/RES/987 (1995) § 4 : Les parties doivent reprendre les négociations. S/RES/1009 (1995) § 9 : La Croatie doit reprendre pourparlers ave la Conférence sur l'ex-Yougoslavie. Corée S/RES/1718 (2006) § 14 et 1874 (2009) § 30 : Obligation de reprendre les pourparlers. Soudan 1591 (2000) § 2 : Obligation de reprendre les pourparlers.

États de la région[604], voire aux États intéressés[605]. Le pendant de cette obligation émise à la charge des parties consiste pour le Conseil à mandater le Secrétaire général[606] ou son Représentant spécial[607] sur le territoire de mener par eux-mêmes les bons offices, parfois en collaboration avec des organisations régionales[608], voire d'organiser une conférence internationale réunissant l'ensemble des acteurs intéressés[609]. Le Conseil peut, à l'inverse, exiger des États qu'ils rompent toutes relations avec un État dont le comportement est à l'origine d'une menace à la paix[610], imposant ainsi aux États une certaine manière de conduire leurs relations diplomatiques.

308. Le Conseil maîtrise davantage l'étendue du consentement de l'État à être lié lorsqu'il lui impose un certain type de relations interétatiques avec les États frontaliers, voire avec le reste de la communauté internationale. Le Conseil peut simplement appeler les États parties à une situation de crise à conclure des accords de bon voisinage afin de normaliser leurs relations[611], il peut s'immiscer davantage dans la conduite de leurs affaires internationales lorsqu'il impose aux États de coopérer entre eux dans le domaine de la sécurité régionale[612] et internationale[613], il exerce une maîtrise certaine

---

604 Liberia S/RES/1478 (2003) § 4 : Tous les États de la région doivent activement participer à toutes les initiatives régionales de paix. Iraq S/RES/598 (1987) § 8 : Le Secrétaire général doit examiner avec tous les États de la région des moyens de pacifier la région.

605 Iran 1737 (2006) § 21 : Encouragement des négociations multilatérales.

606 Iraq S/RES/674 (1990) § 12 : Le SG doit faire les bons offices pour régler la crise.

607 Situation en ex-Yougoslavie S/RES/908 (1993) § 12 : Le RSSG en Yougoslavie doit assurer les bons offices entre la Yougoslavie et la Macédoine.

608 Sierra Leone 1132 (1998) § 4 : La CEDEAO, le SG et son envoyé spécial doivent contribuer au règlement de la crise en relançant les pourparlers. Côte d'Ivoire 1572 (2004) § 5 : Le SG, l'UA et la CEDEAO doivent relancer le processus de paix.

609 Somalie S/RES/1863 (2009) § 3 : Le SG doit organiser une conférence internationale pour la paix avec tous les acteurs locaux, régionaux et internationaux.

610 Concernant la Rhodésie S/RES/277 (1970) § 9-a) : Obligation pour tous les États de rompre toutes relations avec la Rhodésie. Concernant l'Ex-Yougoslavie S/RES/942 (1994) § 6 : Les États doivent cesser leurs relations diplomatiques avec les autorités serbes.

611 Congo S/RES/1493 (2003) § 29 : Les gouvernements du Congo, du Burundi et du Rwanda doivent conclure des accords de bon voisinage. Liberia S/RES/1509 (2003) § 14 : Le gouvernement de transition doit rétablir les relations avec les États voisins et normaliser ses relations avec la communauté internationale. Congo S/RES/1596 (2005) § 9 : Promotion de la coopération régionale pour le trafic aérien.

612 Congo, S/RES/1341 (2001) § 23 : Le Conseil de Sécurité encourage le Congo et le Rwanda à mettre en place des structures régionales de dialogue et des structures de sécurité régionale. Congo S/RES/1906 (2009) §§ 25-27 : Le Congo et le Rwanda doivent mettre au point conjointement un plan pour lutter contre les groupes armés étrangers. Liberia S/RES/1408 (2002) § 3 : Le Président du Liberia doit s'engager à participer aux réunions des Présidents des pays de l'Union du fleuve Mano afin de restaurer un climat de paix et de sécurité dans la région. Sierra Leone S/RES/1343 (2001) § 17 : Les États l'Afrique de l'ouest doivent renforcer leur coopération pour lutter contre le trafic d'armes légères. Somalie S/RES/1851 (2008) §§ 4-5 : Les États et les organisations régionales doivent mettre en place un mécanisme de coopération internationale et créer un centre chargé de coordonner les informations et de renforcer la capacité régionale.

des relations se nouant entre les États lorsqu'il leur impose, non plus une simple coordination, mais une réelle coopération en matière policière et judiciaire nécessitant des échanges d'informations entre les États[614] et l'action éventuelle d'autorités étrangères sur leur territoire national[615].

309. Le Conseil peut également garantir internationalement le consentement de l'État à être lié à un traité. Lorsque le Conseil, dans le corps d'une résolution contraignante adoptée en vertu du Chapitre VII, rappelle aux États les engagements qu'ils ont souscrits par l'expression de leur consentement à être liés, il renforce encore le caractère contraignant de l'obligation liant les États. Ce n'est plus uniquement en vertu de leur propre consentement que les État sont donc tenus de respecter leurs obligations conventionnelles, mais également en vertu de l'obligation que le Conseil a édictée à leur égard. Cette technique est essentiellement utilisée par le Conseil afin de garantir la délimitation de frontières internationales entre plusieurs États, ainsi qu'il l'a fait pour la frontière entre l'Iraq et le Koweït[616], ou pour la frontière entre les États de l'Ex-Yougoslavie[617], allant même jusqu'à garantir la ligne de démarcation des entités infra-étatiques en Bosnie-Herzégovine[618]. Cette action contraignante du Conseil ne va pas au-delà d'une simple garantie internationale des frontières, le Conseil ne délimite pas lui-même la frontière, il entend en réalité garantir l'inviolabilité de la frontière[619]. Cette technique est également essentiellement utilisée concernant les Conventions de Genève codifiant le droit humanitaire coutumier, dont le Conseil rappelle sans cesse le caractère

---

613 Concernant le Comité de lutte contre le terrorisme, v. S/RES/1566 (2004) §§ 2 et 6 : Le Conseil exige de la part coopération des États dans la lutte contre le terrorisme et les organisations régionales et sous-régionales doivent renforcer la coopération internationales.

614 Concernant le Comité de lutte contre le terrorisme, v. S/RES/1373 (2001) §§ 2b et f, 3a, b et c et 4 : Les États doivent assurer l'alerte rapide par l'échange d'information entre eux, coopération interétatique pour mener les enquêtes, améliorer l'échange d'informations opérationnelles.

615 Somalie RES/1851 (2008) § 3 : Les États doivent conclure des arrangements pour faciliter les enquêtes et les poursuites contre les pirates. TPIY RES/827 (1993) § 4 : Les États doivent prendre les mesures nécessaires en droit interne pour permettre la coopération. S/RES/1534 (2004) § 8 : Les États doivent conclure un accord pour l'exécution des peines prononcées par le TPIY.

616 S/RES/833 (1993) § 5 : L'Iraq et le Koweït doivent respecter l'inviolabilité de la frontière démarquée par la Commission dans son rapport du 20 mai 1993, S/25811.

617 S/RES/942 (1994) § 1 et § 3 : Le Conseil de Sécurité prend acte du règlement territorial proposé par la Bosnie-Herzégovine et exige que les Serbes de Bosnie acceptent inconditionnellement ce règlement.

618 S/RES/1031 (1995) § 1er : Le Conseil appuie l'accord de paix signé à Dayton dont l'annexe 2 contient la ligne de démarcation des entités infra étatiques de Bosnie-Herzégovine.

619 S. SUR, Sécurité collective et rétablissement de la paix : la résolution 687 (3 avril 1991) dans l'affaire du Golfe, op. cit., p. 26.

contraignant à l'égard de toutes les parties au conflit[620], ainsi à côté de l'aspect autonome du caractère contraignant de ces conventions en vertu de la nature coutumière des obligations qu'elles énoncent, le Conseil vient encore ici garantir le caractère obligatoire des obligations en matière de droit humanitaire lors des conflits.

310. Le Conseil semble réellement contraindre le consentement de l'État dans deux situations profondément différentes de celles qui viennent d'être présentées. Si dans les situations précédentes le Conseil ne semble qu'inviter les États à agir d'une certaine manière, par sa formulation ou par l'objet de l'obligation, ou s'il ne fait que garantir le respect par l'État lui-même de son propre consentement, au contraire, il est deux situations dans lesquelles le Conseil impose réellement aux États d'exprimer leur consentement à être liés à certaines conventions préexistantes, rendant ainsi leur contenu contraignant à l'égard des États visés. Il existe en effet une différence de taille entre encourager des États à conclure des traités dans un domaine particulier, même si l'objet du traité a été imposé par le Conseil, son contenu dépendra de ce qu'auront bien voulu les États, et imposer aux États de devenir parties à des conventions préexistantes, puisqu'ici, les États ne disposent plus d'aucune marge de manœuvre pour définir le contenu de leurs engagements conventionnels, exception faite de leur capacité à émettre des réserves.

Cette obligation pour les États de devenir parties à une convention préexistante, c'est-à-dire le fait pour le Conseil de rendre obligatoires *ab initio* et *erga omnes* des clauses conventionnelles originellement caractérisées par les principe du consentement à être lié et de l'effet relatif des traités, ne touche que certaines conventions précises qui seraient alors considérées comme des « conventions d'ordre public »[621] auxquelles les États seraient tenus de souscrire comme moyen de maintenir la paix et la sécurité internationales.

Si un tel mécanisme a été mis en lumière par la doctrine concernant la lutte contre le terrorisme dès l'adoption de la résolution 1373 (2001)[622], le précédent se trouve dans la gestion du premier conflit du Golfe, au cours duquel le Conseil avait énoncé à la

620 Le Conseil a réaffirmé le caractère obligatoire de cette obligation à maintes reprises concernant la situation en Iraq : S/RES/666 (1990) § 2, S/RES/674 (1990) § 1er, S/RES/1472 (2003) § 1er, S/RES/1483 (2003) § 5.

621 S. SZUREK, *La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du Chapitre VII : un laboratoire normatif ?, op. cit*., p. 21.

622 S/RES/1373 (2001) § 3d-e) : devenir partie aux conventions et protocoles.

charge de l'Iraq l'obligation de devenir partie au TNP[623] dans un objectif de limitation des armements. Aujourd'hui cette technique est largement utilisée dans la lutte contre le terrorisme international[624] et dans des domaines connexes tels que la limitation des armements[625], la lutte contre le trafic d'armes et la lutte contre le trafic de diamants[626], domaines dans lesquels le Conseil impose aux États de devenir partie aux organismes qui conduisent cette lutte.

311. Ce mécanisme se retrouve également dans la conclusion des accords sur le statut des forces que les États sur le territoire desquels s'établit une Opération de paix ont l'obligation de signer avec le Secrétaire général afin d'encadrer juridiquement la présence des forces internationales sur le territoire étatique[627]. Ici, encore une fois, la signature de cet « accord » est imposée par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII, l'accord perd donc son caractère négocié, d'autant plus que les accords sur le statut des forces sont élaborés sur un modèle identique depuis le 9 octobre 1990. Ici, l'obligation de signer cet accord, portant atteinte à l'exercice souverain d'une compétence de l'État, vient concrétiser l'atteinte portée à sa souveraineté territoriale, puisque le Conseil impose à l'État d'accepter la présence des forces sur son territoire, acceptation matérialisée par la signature dudit accord sur le statut des forces.

312. L'encadrement par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII des compétences législatives des États conduit à constater un encadrement de la capacité des États à mener librement leurs relations internationales ainsi qu'à une modification de l'étendue de leurs engagements conventionnels, lorsque le Conseil ne se contente pas

---

623 Iraq S/RES/687 (1991) § 7 : Obligation pour l'Iraq de ratifier la Convention du 10 avril 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques ou à toxines et sur leur destruction.

624 S/RES/1566 (2004) §§ 4-5 : Les États doivent devenir parties aux conventions et protocoles de lutte contre le terrorisme et doivent adopter par consensus le projet de convention générale sur le terrorisme international et le projet de convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

625 Corée S/RES/1718 (2006) §§ 3-4 et 1874 (2006) §§ 5 et 29 : Obligation de réintégrer le TNP et l'AIEA. Comité de lutte contre les ADM S/RES/1540 (2004) § 8-c) : Obligation à la charge de tous les États de devenir membre de l'Agence Internationale pour l'énergie atomique, de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes biologique et à toxines et sur leur destruction.

626 Côte d'Ivoire : S/RES/1643 (2005) § 6 : Les États de la région doivent adhérer au processus de Kimberley. Liberia S/RES/1521 (2003) § 9 et S/RES/1607 (2005) § 2 : Le gouvernement libérien doit participer au processus de Kimberley.

627 Pour la conclusion d'un accord sur le statut des forces en Ex-Yougoslavie voir S/RES/908 (1994) § 7. Pour l'ONURC en Croatie voir S/RES/981 (1995) § 11. Pour la MINUL au Liberia voir S/RES/1509 (2003) § 7. Pour la Côte d'Ivoire voir S/RES/1528 (2004) § 9. Pour le statut des forces de l'Eufor au Congo voir S/RES/1671 (2006) § 12.

de garantir, sous les auspices du Chapitre VII, les engagements conclus librement par les États.

Cependant, dans certaines situations particulières, selon la nature de la menace pesant sur la paix et la sécurité internationales, le Conseil va s'arroger l'exercice direct de la compétence législative des États sur un territoire.

B. L'exercice de la fonction législative

313. Depuis la prise en compte par le Conseil de sécurité de la menace que font peser sur la communauté internationale les actes de terrorisme, la doctrine se pose la question de l'existence, au profit du Conseil, d'un pouvoir normatif. Quelle que soit la réponse apportée à ce questionnement essentiel quant à la structuration de la société internationale, force est de constater que le Conseil édicte des résolutions contenant l'énoncé de normes générales, abstraites et impersonnelles, dotées d'un caractère contraignant. Il faut cependant émettre une distinction entre l'action du Conseil au sens strict et celle de ses organes subsidiaires car si le Conseil ne peut que construire un arsenal normatif spécifique (1), les administrations intérimaires qu'il institue sont dotées de la compétence de reconstruire un ordre juridique dans son intégralité (2).

1. La construction d'un arsenal normatif spécifique

314. Les attentats du 11 septembre 2001 ont déclenché une nouvelle forme d'action de la part du Conseil de sécurité, incitant la doctrine à s'interroger sur la possibilité pour le Conseil d'émettre des normes à caractère général, abstrait et impersonnel, lui conférant ainsi un rôle de législateur qui ne lui était cependant pas originellement dévolu par la Charte des Nations Unies. Si une grande partie de la doctrine semble prendre position contre la reconnaissance d'un tel pouvoir au profit du Conseil[628], ce scepticisme doctrinal tient essentiellement à l'apparente inadéquation entre d'une part les termes de « législateur » et de « pouvoir normatif » et d'autre part la structure de la société internationale et les rapports entre les principaux organes onusiens au sein de l'Organisation.

628 J. TERCINET, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité*, article précité, pp. 537-542.

315. Cependant, laissant de côté la définition organique de l'organe législatif (se référant à un organe représentatif désigné démocratiquement) selon laquelle la loi ne peut être faite que par un Parlement national, définition impropre à appréhender la structure de la société internationale, il faut ici préférer une définition matérielle, selon laquelle un organe doté de compétences législatives est un organe qui édicte des règles juridiques générales et impersonnelles[629], définition large permettant une analyse plus pertinente du phénomène analysé. Dans ce cas, on ne peut que constater qu'en matière de lutte contre le terrorisme, « le Conseil édicte des obligations générales, abstraites, à vocation permanente et, surtout, de portée obligatoire pour l'ensemble des États »[630], il adopterait donc des mesures « dites législatives »[631]. L'existence d'un pouvoir normatif exercé par le Conseil de sécurité semble donc s'imposer progressivement dans l'analyse qui est faite des résolutions que cet organe peut adopter. Certains auteurs considèrent même qu'il serait passé de l'exercice d'un pouvoir normatif au sens large, c'est-à-dire d'une participation à un processus global d'élaboration des règles juridiques, à l'exercice d'un pouvoir normatif au sens strict, c'est-à-dire d'une production unilatérale de normes juridiques[632]. Quelle que soit l'implication constatée du Conseil dans l'élaboration de la norme, qu'il participe à la cristallisation d'une norme coutumière[633] ou qu'il énonce de lui-même l'existence d'une règle nouvelle, il faut ici mettre en avant le fait que le Conseil invoque le Chapitre VII afin de donner un caractère contraignant *erga omnes* à des normes générales et impersonnelles.

316. Si la lutte internationale contre le terrorisme traduit une « escalade de la tentation législative »[634] du Conseil, il parait en réalité que l'origine de son action normative soit à rechercher dans la création des deux Tribunaux pénaux *ad hoc* pour l'Ex-Yougoslavie et le Rwanda, par laquelle il a énoncé, dans un instrument contraignant, des règles fondamentales du droit pénal international, contribuant ainsi à la création d'un arsenal de prévention et de répression des crimes les plus graves en droit international. Les

---

629 J. TERCINET émet une distinction comparable entre la notion de législateur au sens strict et la notion au sens large, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité*, article précité, pp. 532-533.

630 N. THOME, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, thèse, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2005, pp. 180-181.

631 *Ibid.*, p. 180.

632 C. DENIS, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : portée et limites*, thèse, Bruylant, Bruxelles, 2004, § 8, p. 9.

633 O. CORTEN, *La participation du Conseil de sécurité à l'élaboration, à la cristallisation ou à la consolidation de règles coutumières*, RBDI, 2004/2, p. 552.

634 J. TERCINET, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité*, article précité, p. 532.

résolutions du Conseil fondées sur le Chapitre VII créent un système contraignant de prévention et de répression de certaines menaces internationales auquel les États ne peuvent participer que s'ils adaptent leur propre ordre juridique, un système auquel les États ont l'obligation de contribuer, par l'adaptation de leur ordre juridique interne. Si cet arsenal institué par le Conseil fonctionne autour d'organes *ad hoc*, tels que les TPI et les Comités conduisant la lutte contre le terrorisme, les normes énoncées par le Conseil ont une vocation permanente, puisqu'elles visent à organiser la réaction de la communauté internationale face aux atteintes portées aux droits de l'humanité.

317. L'arsenal normatif spécifique élaboré par le Conseil est construit autour de deux caractéristiques essentielles qui sont l'incrimination de comportements individuels et l'obligation de poursuivre et de juger.

Le Conseil a effectivement contribué à l'incrimination de comportements dont il estime qu'ils portent atteinte aux fondements mêmes de la communauté internationale. Par l'adoption des résolutions 827 et 955 établissant les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* respectivement pour l'Ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, le Conseil a ici participé à la cristallisation de règles coutumières, déterminant ainsi avec précision le contenu de l'incrimination et surtout interdisant dès lors toute éventuelle contestation du contenu de la norme, du fait du caractère contraignant de l'instrument l'énonçant. Si la compétence des TPI est *ad hoc* puisque limitée spatialement et temporellement, les incriminations posées dans les statuts de ces juridictions, contenus dans des résolutions contraignantes du Conseil, ont, elles, un caractère permanent. Il faut bien évidemment noter ici l'apport jurisprudentiel essentiel réalisé par les deux TPI qui ont contribué à préciser de manière substantielle les définitions du crime de guerre en estimant que l'incrimination était applicable aux conflits armés en général, qu'ils soient internationaux ou non internationaux[635], ainsi qu'en en précisant les deux éléments constitutifs[636], du crime contre l'humanité en consacrant son existence autonome, c'est-à-dire sans lien avec l'existence d'un conflit armé[637] ainsi qu'en précisant la qualité des auteurs[638], et du crime de génocide par l'interprétation de la

635 TPIY, affaire *Dusko Tadic*, n° IT-94-1-T, Chambre de première instance, jugement du 7 mai 1997, §§ 609-611.

636 TPIY, affaire *Tadic* précitée, §§ 573, 614, 720 et 746.

637 TPIY, affaire *Le Procureur c. Dusko Tadic*, n° IT-94-1-T, Chambre d'appel, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence du 2 octobre 1995, §§ 78 et 141.

638 TPIY, affaire *Le Procureur c. Dusko Tadic*, n° IT-94-1-T, Chambre de première instance, jugement du 7 mai 197, § 655.

condition d'appartenance à un groupe national, ethnique, racial ou religieux selon un critère subjectif[639].

318. Le Conseil a procédé différemment lors de sa condamnation du terrorisme puisqu'il a ici procédé à une incrimination par renvoi, en énonçant à la charge des États l'obligation de devenir partie aux conventions et protocoles réprimant les actes de terrorisme[640], tout en refusant clairement que de tels actes soient justifiés par des motifs de nature politique, religieuse ou similaire[641]. Mais le Conseil a surtout imposé aux États d'ériger en crime le financement du terrorisme[642] ainsi que l'appropriation par des acteurs non étatiques d'armes nucléaires, chimiques et bactériologiques[643] et plus généralement d'ériger ces actes en crimes graves dans les législations internes[644].

319. Dans la continuité logique de l'incrimination de comportements et dans le but principal de refuser toute impunité aux auteurs de tels crimes, le Conseil a énoncé une obligation générale de poursuivre et de juger les individus responsables de ces crimes particuliers, impliquant ainsi une obligation globale de coopération au sein de la communauté internationale. Le Conseil a en effet spécialement mandaté les deux TPI de poursuivre et de juger les individus ayant commis les crimes les plus graves sur les territoires de l'Ex-Yougoslavie et du Rwanda[645] et a énoncé à la charge des États l'obligation de traduire en justice les individus responsables d'actes de terrorisme[646], consacrant en la matière le principe *aut dedere aut judicare*[647].

320. Cette obligation de poursuivre les individus responsables de crimes graves contre la communauté internationale est complétée par une obligation émise à la charge de tous les États de contribuer à la poursuite et à l'arrestation desdits individus, en répondant ainsi soit à une demande de dessaisissement concernant des crimes déterminés émise par l'une des deux juridictions pénales internationales *ad hoc* en vertu de la primauté de

639 TPIY, affaire *Le Procureur c. Goran Jelisic*, n° IT-95-10-T, Chambre de première instance, jugement du 14 décembre 1999, § 70.
640 S/RES/1373 (2001) § 3d).
641 S/RES/1566 (2004) § 3.
642 S/RES/1373 (2001) § 1-b).
643 S/RES/1540 (2004) § 2.
644 S/RES/1373 (2001) § 2-e).
645 Voir respectivement S/RES/827 (1993) § 2 et S/RES/955 (1994) § 1er.
646 S/RES/1373 (2001) § 2-e)
647 S/RES/1566 (2004) § 2.

leur compétence[648], soit à une demande de coopération émise par un État souhaitant réprimer des actes ayant été commis sur son territoire, par un de ses nationaux ou contre ses nationaux. Cette obligation de coopération émise à la charge des États par le Conseil dans ses résolutions créant les deux TPI[649] et reprise dans leur statut respectif[650], leur impose de se conformer aux demandes d'assistance et aux ordonnances émises par les juridictions, notamment de répondre « sans tarder et avec toute la diligence voulue pour assurer [l]a bonne exécution » d'un mandat d'arrêt[651]. Le manquement d'un État à son obligation de coopération constaté par un organe du tribunal peut ainsi donner lieu à la saisine du Conseil de sécurité[652]. La mise en œuvre du principe *aut dedere aut judicare* en matière de répression du terrorisme nécessite en conséquence que les États se prêtent mutuelle assistance[653] et organisent entre eux une réelle coopération judiciaire[654] permettant le partage d'informations afin de réprimer ces crimes de la manière la plus efficace.

321. Ainsi, l'arsenal normatif particulier que met en place le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII vise à garantir que les auteurs de crimes qui bafouent l'homme en tant qu'il appartient à l'humanité[655] ne puissent plus agir en toute impunité, quelque soit le territoire sur lequel ces individus se trouvent. Il n'est donc pas étonnant que l'action législative du Conseil ait émergé dans la matière pénale, spécialement à l'égard des crimes les plus graves, découvrant ainsi un « droit pénal mondial en gestation »[656] qui permettrait de construire une réelle communauté internationale, et non plus une simple société, autour d'une valeur éthique commune que serait la protection de l'humanité.

---

648 Si la compétence des TPI est concurrente de celle des juridictions internes (St. TPIY, art. 9 § 1er ; St. TPIR, art. 8 § 1er), leur statut prévoit toutefois que la compétence des TPI prime sur celle des juridictions internes et ils peuvent ainsi à tout moment demander à ces juridictions de se dessaisir en leur faveur (St. TPIY, art. 9 § 2 ; St. TPIR, art. 8 § 2).

649 S/RES/827 (1993) § 4 et S/RES/955 (1994) § 2.

650 St. TPIY, art. 29 ; St. TPIR, art. 28.

651 RPP des TPI, art. 56.

652 RPP des TPI, art. 7 *bis* et 59 B).

653 S/RES/1373 § 2f).

654 S/RES/1373 § 3b-c).

655 TPIY, affaire *Drazen Erdemovic*, IT-96-22-T, Chambre de première instance I, jugement portant condamnation, 29 novembre 1996, § 28 : « Mais les crimes contre l'humanité transcendent aussi l'individu puisqu'en attaquant l'homme, est visée, est niée l'Humanité. »

656 M. DELMAS-MARTY, *Le droit pénal comme éthique de la mondialisation*, article précité, p. 1.

2. La reconstruction globale d'un ordre juridique

322. À la différence du Conseil de sécurité n'agissant de lui-même que dans un domaine particulier de la compétence législative, les Administrations intérimaires qu'il institue en vertu du Chapitre VII sont, elles, dotées d'une compétence législative plénière et exclusive sur le territoire dont elles ont la charge, qu'elles exercent par l'édiction de règlements adoptés sur le fondement du Premier règlement, lui-même fondé sur la résolution contraignante du Conseil. Ainsi que cette étude l'a déjà montré, le Premier règlement constitue sur ce territoire la norme interne suprême sur le fondement de laquelle peuvent alors être adoptés les règlements permettant au RSSG d'administrer effectivement le territoire. Ces règlements ont alors sur le territoire concerné valeur de loi puisque le Premier règlement ayant vocation constitutionnelle sur ce territoire énonce lui-même leur valeur législative[657], quoique l'affirmation de leur primauté sur les lois nationales incompatibles permettrait même d'envisager leur valeur supra-législative[658]. Le « pouvoir normatif de l'administration exercé par l'adoption de règlements »[659] se développe dans l'ensemble des domaines de la société, matérialisant ainsi sa vocation à réaliser plus qu'une « rénovation de l'ordre juridique »[660], une réelle reconstruction de l'ordre juridique caractérisée par la vocation de l'administration à organiser globalement la société par l'exercice de pouvoir régaliens.

323. La vocation globale de la mission de l'Administration intérimaire se manifeste en l'établissement, par elle, des institutions nécessaires au fonctionnement d'une société organisée ainsi que dans sa décision de respecter et de faire respecter, pour l'ensemble de l'ordre juridique qu'elle reconstruit, le principe de l'état de droit. S'il a certes fallu attendre sept mois après la mise en place de l'Administration intérimaire au Kosovo pour que soit mise en place la Structure administrative intérimaire mixte[661] permettant la participation de toutes les communautés à la conduite des affaires publiques sur le territoire du Kosovo, pour autant le RSSG avait préalablement établi les diverses institutions nécessaires au fonctionnement encadré par le droit d'une collectivité

657 UNMIK/REG/1999/1, Section 4.
658 UNMIK/REG/1999/1, Section 3.
659 I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse précitée, § 141, p. 184.
660 E. LAGRANGE, *La mission d'administration intérimaire au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire*, AFDI, 1999, p. 361
661 UNMIK/REG/2000/1 du 14 janvier 2000.

humaine sur un territoire, par la création notamment, de la société des postes et télécommunications[662], de l'Autorité budgétaire centrale[663] et de l'Office des services bancaires et des paiements[664]. Un schéma identique a été suivi par l'Administrateur transitoire au Timor oriental lors de l'institution du Conseil consultatif national[665], de l'Autorité budgétaire centrale[666] ou encore de la Commission de la fonction publique[667]. La Structure administrative intérimaire mixte au Kosovo symbolise parfaitement la vocation globale de l'Administration intérimaire établie par le Conseil puisque le Règlement du RSSG qui institue cette structure prévoit l'établissement de nombreux départements administratifs[668], chacun responsable d'un domaine particulier de la société, tels l'administration locale[669], la santé et la protection sociale[670], le travail et l'emploi[671], l'agriculture[672] ou encore le sport[673], à la manière de véritables ministères. Le pouvoir normatif exercé par le RSSG vise ici à encadrer par la loi l'organisation et l'activité des institutions essentielles au fonctionnement démocratique d'une collectivité humaine sur le territoire administré.

324. La rénovation de l'ordre juridique ne saurait être totale si elle n'avait pas vocation à ancrer le principe de l'état de droit sur le territoire administré par la consécration des principes de légalité et de droit au recours. Le RSSG proclame dès l'adoption du Premier règlement la soumission au droit de son action normative sur le territoire administré, puisqu'il légifère, en vertu du mandat international que lui a conféré le Conseil, par l'adoption de règlements dont les modalités d'application sont précisées par l'adoption de directives[674], sur la base desquelles le RSSG adopte alors des

662 UNMIK/REG/1999/12
663 UNMIK/REG/1999/16 et UNMIK/REG/2000/7
664 UNMIK/REG/1999/20.
665 UNTAET/REG/1999/2
666 UNTAET/REG/2000/1
667 UNTAET/REG/2000/3
668 Voir à ce titre l'Annexe du Règlement UNMIK/REG/2000/1 contenant la liste indicative des départements administratifs.
669 UNMIK/REG/2000/9
670 UNMIK/REG/2000/10
671 UNMIK/REG/2000/24
672 UNMIK/REG/2000/27
673 UNMIK/REG/2000/49
674 Ce pouvoir est prévu dans le règlement UNTAET/REG/1999/1, Section 6. Pour des exemples de directives voir, pour le Kosovo, UNMIK/DIR/2001/21 sur la mise en œuvre de la Structure constitutionnelle pour le Kosovo, notamment la mise en place d'un Secrétariat de l'Assemblée du Kosovo. Pour le Timor oriental voir UNTAET/DIR/2001/10 sur la fixation des tarifs du service de l'électricité.

notifications[675]. Chaque Règlement prévoyant une modification des pouvoirs de la MINUK invoque précisément le Premier règlement, encadrant juridiquement l'action du RSSG sur le territoire[676]. Le principe de légalité est également garanti par la consécration d'un droit au recours à travers la création de l'Ombudsman[677] chargé de veiller à ce que chaque résidant du territoire jouisse effectivement de ses droits et libertés fondamentaux, notamment en enquêtant sur d'éventuels abus de pouvoir de la part de l'administration intérimaire[678].

325. La vocation globalisante de l'action normative des Administrations intérimaires se matérialise également par « l'exercice par le représentant de la communauté internationale des compétences régaliennes "internes" »[679], le RSSG exerçant en souverain son pouvoir normatif sur le territoire administré. Ainsi, l'encadrement de l'ensemble des activités humaines sur un territoire, outre qu'il témoigne d'une vocation globale de l'action normative du RSSG, ressemble également à la volonté de tout souverain de soumettre à taxation l'ensemble des activités humaines qui peuvent se dérouler sur un territoire. La circulation des marchandises sur le territoire[680] et en général la plupart des activités économiques[681] sont en effet taxées par l'Administration intérimaire qui, à la manière d'un souverain sur son territoire, établit également les règles de la fiscalité sur le territoire administré[682]. Dès lors, dans la continuité logique de ses compétences fiscales, l'Administration intérimaire dispose de la compétence pour élaborer et adopter le budget consolidé du territoire administré[683].

---

675 Voir pour des exemples UNTAET/NOT/2000/1 sur la nomination des juges et des procureurs, UNTAET/NOT/2001/7 sur la fixation de la date de l'élection de l'Assemblée constituante.

676 Voir pour exemples UNMIK/REG/1999/4 et 2000/59 sur la loi applicable au Kosovo et UNMIK/REG/1999/25 et 2000/54 sur la modification des pouvoirs de la MINUK.

677 UNMIK/REG/2000/38.

678 Quant à l'appréciation à porter sur l'efficacité des mécanismes de garantis des droits institués au sein de la MINUK, voir *infra* Seconde Partie, Titre 3, Chapitre 6, Section 1. § 2. A. 2. Le contrôle exercé par les organes subsidiaires eux-mêmes.

679 N. MAZIAU, La mise en tutelle par la communauté internationale du pouvoir constituant national : Les exemples de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, op. cit., p. 174

680 Voir pour exemples l'institution de droits de douanes (UNMIK/REG/1999/3 et 2000/55) et de droits d'accise (UNMIK/REG/2000/2, 2000/35 et 2000/56) sur le territoire du Kosovo.

681 Voir pour exemples au Kosovo la vente d'hydrocarbures (UNMIK/REG/1999/9), l'hôtellerie (UNMIK/REG/2000/5 et 2000/31) et les ventes en général (UNMIK/REG/2000/3). Au Timor oriental, taxation de l'immatriculation des entreprises (UNTAET/REG/2000/4) et de la création des bureaux de change (UNTAET/REG/2000/5).

682 Voir, pour le Kosovo, la fixation de procédures fiscales (UNMIK/REG/2000/20) et la création d'une imposition forfaitaire (UNMIK/REG/2000/29).

683 UNMIK/REG/1999/17, UNMIK/REG/1999/27, UNMIK/REG/2000/22 et UNMIK/REG/2000/50.

L'exercice de pouvoirs régaliens par le RSSG dans le cadre de ses compétences normatives se révèle de manière indéniable en matière de choix de la monnaie légale sur le territoire administré. Si l'Administrateur transitoire au Timor oriental a toujours garanti une liberté dans le choix de la monnaie utilisée pour les échanges contractuels[684] et a pendant un temps autorisé le maintien de la monnaie officielle de l'ancienne puissance occupante[685], ses choix politiques en matière monétaire révèlent une liberté totale[686], dont jouit également le RSSG au Kosovo[687], au point parfois d'aboutir à un choix ne reflétant peut-être pas la logique identitaire à l'origine de l'établissement de l'Administration intérimaire.

326. Une situation de menace à la paix peut justifier un encadrement de la fonction législative interne mais une situation d'une extrême gravité peut au-delà justifier l'exercice même d'une fonction législative par les organes onusiens. Dans l'ordre international, une menace particulièrement grave pour la communauté internationale et l'humanité permet au Conseil de s'emparer de cette compétence pour construire un corpus juridique propre à réprimer cette menace, dans l'ordre interne elle est l'occasion pour les organes subsidiaires d'exercer cette compétence afin de reconstruire intégralement un ordre juridique défaillant.

327. Si le Conseil et ses organes subsidiaires agissent dans le champ normatif le plus couramment en encadrant l'exercice de la compétence législative des États, notamment en les contraignant à exprimer leur consentement à être lié par un traité, ces organes peuvent dans des situations particulières s'approprier l'exercice même de cette compétence normative. Lorsque les crimes les plus graves sont commis par des individus, portant ainsi atteinte à l'humanité, le Conseil, agissant en vertu du Chapitre VII, impose alors de nouvelles obligations aux États, par l'édiction de normes unilatérales contraignantes et immédiatement obligatoires, que les États devront respecter par l'adaptation de leur ordre interne, révélant ainsi une valeur éthique de protection de l'humanité autour de laquelle se construit une véritable communauté

684 UNTAET/REG/2000/2, Section 1.1. et UNTAET/REG/2000/7, Section 2.1.
685 UNTAET/REG/2000/2, Section 5 et UNTAET/REG/2000/7, Section 3.2.
686 Décision de choisir le dollar des Etats-Unis comme monnaie officielle au Timor oriental : UNTAET/REG/2000/7, Section 1.1.
687 Décision de choisir le deutsche mark comme monnaie officielle au Kosovo : UNMIK/REG/1999/4 et UNMIK/DIR/1999/2.

internationale. Dans un autre ordre d'idée, l'appropriation, cette fois-ci pleine et entière de la compétence normative sur un territoire par les organes subsidiaires du Conseil de sécurité permet une reconstruction globale d'un ordre juridique dont la maîtrise a été soustraite de la compétence de l'État originellement souverain, en raison d'un exercice de sa compétence clairement incompatible avec les exigences du droit international.

328. La captation des compétences normatives ontologiquement souveraines, constitutionnelles et législatives, exercées sur un territoire par les organes onusiens en vertu du Chapitre VII de la Charte met en lumière l'idée que la préservation de la paix et de la sécurité internationales ne peut s'accommoder de la conception traditionnelle d'une souveraineté dont les compétences qui en découlent verraient par principe leur exercice insusceptible de tout transfert. Lorsqu'une situation menace la paix et la sécurité internationales, dans le but de préserver la souveraineté du peuple, titulaire par essence de la souveraineté sur un territoire, le Conseil en morcèle l'exercice afin de la préserver, manifestant ainsi l'idée développée par certains auteurs selon laquelle, afin d'être protégée, la « souveraineté doit être partagée »[688]. C'est en transférant à un organe onusien l'exercice d'une compétence dont le mauvais usage par l'État a pu conduire à la réalisation d'une menace, c'est-à-dire en fragmentant et en dispersant les différentes compétences qui découlent de la souveraineté, que la protection de la substance de l'État est réalisée. Si le transfert de l'exercice des compétences normatives aux organes onusiens mandatés en vertu du Chapitre VII peut être difficilement concevable au regard de la nature de l'ordre juridique international, l'étude du droit positif révèle cependant la possibilité d'une telle éventualité. De la même manière un transfert similaire a lieu relativement aux compétences exécutives relevant normalement des États.

688 M. DELMAS-MARTY, *Le droit pénal comme éthique de la mondialisation*, art. précité, p. 2.

Section 2. L'exercice de compétences d'exécution

329. La particularité des normes de droit international tient au fait que leur mise en œuvre nécessite l'intervention des États, seuls détenteurs de la contrainte légitime dans l'ordre international. Ainsi si l'on peut reconnaître l'existence de compétences normatives exercées par des organes internationaux, il semblerait tout de même inévitable de recourir à des organes internes dotés de prérogatives de puissance publique afin de procéder à l'exécution, forcée si nécessaire, sur un territoire déterminé de la norme édictée dans l'ordre international. Cependant, lorsqu'il crée des organes subsidiaires en invoquant le Chapitre VII de la Charte, le Conseil peut choisir de les doter de compétences d'exécution, c'est-à-dire d'une compétence de mise en œuvre des normes générales et abstraites du droit international. L'application des normes générales peut se faire par action, c'est-à-dire par l'élaboration d'autres normes fixant les modalités d'application de la norme générale et abstraite (§ 1), ou par réaction, lorsqu'est confiée à un tiers impartial la charge d'interpréter la règle afin de trancher un différend (§ 2).

§ 1. L'exercice de compétences administratives

330. L'objectif poursuivi par le Conseil de sécurité lorsqu'il invoque le Chapitre VII de la Charte est avant tout de rétablir une *situation* de paix sur un territoire, que la situation soit circonscrite à un pays ou à une région, voire qu'elle soit généralisée à l'ensemble du globe, en ce sens, l'action du Conseil a pour but de satisfaire l'intérêt général renvoyant aux besoins d'une collectivité humaine[689] sur un territoire. En poursuivant la mise en œuvre effective de l'intérêt général, les organes onusiens, par l'édiction d'actes de droit dérivé onusien fondés sur le Chapitre VII, exercent une activité administrative, dont les fins sont l'ordre public et le service public[690]. Il est en effet des actes de droit dérivé onusien dont l'objet est d'assurer la mise en œuvre effective de l'intérêt général de la société internationale, qu'il soit spécifique à une mission de police (A), visant la protection de l'ordre public *stricto sensu*, ou qu'il soit global, permettant ainsi la satisfaction des besoins essentiels d'une collectivité par l'instauration de services publics (B).

689 D. TRUCHET, *Droit administratif*, Thémis, Puf, 2008, p. 70.
690 B. SEILLER, *Droit administratif, 2. L'action administrative*, Flammarion, 3e éd., 2010, p. 33.

A. L'exercice d'une mission de police à l'égard de certaines activités

331. La police peut être définie comme « l'organisation rationnelle de l'ordre public dans un groupe social donnant souvent lieu à réglementation »[691], elle implique que les organes qui l'exercent sont à la fois dotés d'un pouvoir de réglementation, d'investigation et de sanctions des comportements, disposant de procédés normatifs, répressifs et matériels[692], dans le but de garantir la paix et la sécurité sur l'ensemble de la planète, de « maintenir l'ordre public nécessaire au libre jeu des relations sociales »[693]. Le pouvoir de police du Conseil réside, à la manière de toute autorité administrative[694], dans son pouvoir de restreindre la liberté d'exercer certaines activités sur un territoire. En effet, lorsque le Conseil de sécurité réalise au travers de ses résolutions une mission de police à l'égard de certaines activités exercées sur un territoire, il sanctionne le manquement à une obligation issue du droit international, l'obligation d'agir sans porter atteinte à la paix, en restreignant les modalités d'exercice de ces activités. En effet, certaines activités peuvent être à l'origine d'une menace à la paix, que cela soit dû à la manière dont elles sont menées (1) ou que cela soit dû à leur nature même (2), et en en restreignant l'exercice, le Conseil de sécurité espère ainsi pacifier le territoire sur lequel la paix est menacée.

1. Les activités dont les modalités portent atteinte à la paix

332. Lorsque le Conseil constate qu'une situation sur un territoire menace la paix, il cherche à agir sur les activités qui permettent ou facilitent à certains acteurs, étatiques ou non étatiques, de déstabiliser un pays, voire une région toute entière. On constate une très grande hétérogénéité des activités dont le Conseil peut décider de contrôler sinon de restreindre l'exercice, il maîtrise sur des territoires la circulation de biens et de services dont une certaine utilisation peut porter atteinte à la paix et à la sécurité. La réglementation de police qui est faite de ces activités est alors réalisée de deux manières complémentaires : Le Conseil énonce les activités dont il décide de restreindre

691 Définition du Centre National de Ressources Textuelles et Linguistiques, http://www.cnrtl.fr/, site du CNRS.

692 É. PICARD, *La notion de police administrative*, Thèse, Paris, LGDJ, 1984, pp. 729 et s.

693 B. SEILLER, *op. cit.*, p. 28.

694 CE, Section, 10 août 1917, *Baldy*, Recueil p. 638, concl. Corneille : « la liberté est la règle, la restriction de police l'exception. »

l'exercice et institue des Comités dont la mission est de suivre l'application, par les États et les acteurs non étatiques, des restrictions imposées par le Conseil. Chacun de ces deux organes édicte alors des actes de droit dérivé onusien poursuivant l'exercice d'une mission de police, dans le but de préserver l'ordre public international.

333. La résolution du Conseil de sécurité adoptée sur le fondement du Chapitre VII énonce tout d'abord les biens et services qui sont l'objet d'une restriction, que celle-ci constitue un embargo ou un boycott. Si le Conseil décide le plus souvent de restreindre la circulation des matières premières tel que le pétrole[695], c'est parce que le fruit de la vente de certaines de ces matières premières[696] contribue à alimenter le trafic d'armes sur un territoire et contribuant ainsi à déstabiliser la région. Il a, à de rares occasions et de manière extrêmement controversée[697], imposé un embargo général sur les produits de base et sur l'ensemble des marchandises[698]. Face aux conséquences tragiques qu'ont pu produire des embargos trop généraux atteignant davantage les populations civiles, le Conseil de sécurité développe des sanctions intelligentes[699], censées frapper directement les dirigeants politiques, aboutissant ainsi parfois à l'établissement d'embargo sur les produits de luxe[700]. Afin d'éviter que les produits faisant l'objet de l'embargo transitent malgré l'interdiction vers l'État sur le territoire duquel ils sont interdits, le Conseil interdit parfois la circulation sur les voies maritimes notamment[701], mais également la fourniture de moyens de transports[702] ou de services[703] lorsque les États peuvent croire que ces véhicules ou ces services seront utilisés pour violer l'embargo. Le Conseil peut également imposer aux États l'obligation de contrôler plus lourdement les pans de

695 Concernant la situation en Haïti, voir S/RES/841 (1993) § 5 ; en Ex-Yougoslavie, voir S/RES/988 (1995) § 2 ; en Sierra Leone, voir S/RES/1132 (1997) § 6 ; voir également les résolutions adoptées à propos de la situation en Iraq concernant le programme pétrole contre nourriture : 712 (1991), 778 (1992), 986 (1995), 1111 (1997), 1129 (1997), 1143 (1997), 1153 (1998), 1158 (1998), 1175 (1998), 1210 (1998), 1242 (1999), 1266 (1999), 1275 (1999), 1280 (1999), 1293 (2000).

696 Interdiction d'importer du bois en provenance du Liberia, S/RES/1521 (2003) § 10 ; Interdiction d'importer des diamants en provenance du Liberia S/RES/1521 (2003) § 6, de la Côte d'Ivoire S/RES/1643 (2005) § 6 et S/RES/1893 (2009) § 1, de la Sierra Leone S/RES/1306 (2000) § 1 et S/RES/1446 (2002) § 2, de l'Angola S/RES/1173 (1998) § 12-b).

697 Voir le rapport de la Commission des droits de l'homme du Comité économique et social sur les Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme du 21 juin 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, §§ 63-67 et §§ 71-73.

698 Rhodésie S/RES/232 (1966) § 2 et S/RES/253 (1968) § 3 ; Iraq S/RES/661 (1990) § 3-a et c) ; Ex-Yougoslavie S/RES/757 (1992) § 4-a) ; Haïti S/RES/917 (1994) § 6.

699 Voir le rapport du Comité économique et social précité, § 54.

700 Corée S/RES/1718 (2006) § 8a-b) et S/RES/1874 (2009) §§ 9-10.

701 Ex-Yougoslavie S/RES/942 (1994) § 15.

702 Angola S/RES/1173 (1998) § 12-d) ; Iran S/RES/1929 (2010) § 18.

703 Ex-Yougoslavie S/RES/942 (1994) § 13 ; Corée S/RES/1874 (2009) § 17 ; Iran S/RES/1737 (2006) § 6 et spécialement pour des services financiers S/RES/1929 (2010) §§ 21 et 23.

l'activité qui ne sont pas interdits lorsqu'ils effectuent des échanges commerciaux avec l'État dont le territoire est l'objet d'un embargo ciblé[704]. Le Conseil énonce donc, par l'adoption d'une résolution contraignante, une restriction temporaire de police à l'égard de certaines activités, immédiatement exécutoire par les États qui ont la charge de la mettre en œuvre.

334. Après avoir défini l'étendue des interdictions qu'il impose sur un territoire, le Conseil crée un Comité qu'il mandate afin d'en suivre l'application par les États, en lui conférant essentiellement des compétences d'assistance et de surveillance. Le Comité exerce ses compétences d'assistance à la fois à l'égard du Conseil, en formulant des recommandations[705], et à la fois à l'égard des États en leur fournissant une assistance technique[706] pour appliquer effectivement les sanctions, ainsi qu'en publiant des directives[707] permettant de les guider dans l'application des sanctions. Les recommandations faites par le Comité au Conseil peuvent ici s'analyser en l'édiction d'une *soft law* puisque, dépourvues par nature d'effet obligatoire, elles peuvent éventuellement être reprises ultérieurement dans une résolution contraignante du Conseil pour améliorer l'efficacité des sanctions. Les Directives émises par le Comité, actes autonormateurs de droit dérivé onusien, ont vocation à poser des règles permettant aux États d'appliquer effectivement les sanctions édictés par le Conseil et produisent également ainsi qu'on l'a montré précédemment[708] un effet hétéronormateur à l'égard des États, en ce sens que l'acte oblige les États en relation avec le Comité à suivre les règles que cet organe a posées, l'acte créant donc des obligations à leur charge.

Au titre de ses compétences de surveillance, le Comité est toujours chargé de recevoir les rapports des États sur la manière dont ils mettent en œuvre des

---

704 Contrôle des écluses de la rive gauche du Danube en Ex-Yougoslavie, S/RES/992 (1995) §§ 3-4 ; Contrôle des diamants au Liberia, S/RES/1408 (2002) § 7 et S/RES/1521 (2003) § 7 ; Contrôle commun de l'exploitation forestière au Liberia avec la MINUL, S/RES/1731 (2006) § 3.

705 Rhodésie S/RES/314 (1972) § 6, Haïti S/RES/917 (1994) § 14-d), Sierra Leone S/RES/1343 (2001) § 14-g), Liberia S/RES/1521 (2003) § 21-g), Corée S/RES/1718 (2006) § 12-d), Iran S/RES/1737 (2006) § 18-e).

706 Rhodésie S/RES/253 (1968) § 20-b), Haïti S/RES/917 (1994) § 14-g), Sierra Leone S/RES/1132 (1997) § 10-h).

707 Haïti S/RES/841 (1993) § 10-f), Angola S/RES/1127 (1997) § 11-a), Sierra Leone S/RES/1132 (1997) § 10-d), Liberia S/RES/1343 (2001) § 14-c), Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2004) § 14-e), Congo S/RES/1596 (2005) § 18-e), Corée S/RES/1718 (2006) § 12-f), Somalie S/RES/1844 (2008) § 11-i).

708 Voir 1ère Partie, Chapitre 2, Section 2, § 1, B. Objet des actes autonormateurs, 1. b) L'aspect éventuellement hétéronormateur de l'acte.

interdictions[709], pouvant également exiger des États que ceux-ci lui fournissent des informations supplémentaires[710], manifestant son rôle classique d'organe de contrôle intergouvernemental. Sa capacité réelle de contrainte se révèle dans son pouvoir exclusif d'examiner et d'accorder les dérogations aux interdictions posées par le Conseil[711], adoptant ainsi lui aussi des actes de droit dérivé onusien relevant de l'exercice d'un pouvoir de police, puisqu'il est le seul organe pouvant légalement autoriser une importation ou une exportation de produits initialement interdits par le Conseil[712].

2. Les activités dont la nature même porte atteinte à la paix

335. L'activité dont la nature même porte atteinte à la paix et à la sécurité internationale est le recours à la force puisque son interdiction constitue le fondement même de la communauté internationale contemporaine. Dès lors, les activités consubstantiellement liées à cette interdiction ontologique seront considérées comme portant atteinte à la paix du fait de leur existence même. Lorsque les activités dont le Conseil entend restreindre l'exercice portent atteinte à la paix du fait de leur nature, les organes que le Conseil mandate en vertu du Chapitre VII pour mettre en œuvre ces restrictions disposent de compétences plus élargies que les classiques Comités du Conseil, réalisant alors une véritable atteinte à la souveraineté territoriale de l'État sur le territoire duquel a été localisée l'activité qui donne lieu à la menace. En vertu du Chapitre VII, les États et les Opérations de paix sont ainsi autorisés à recourir à la force sur un territoire, les Comités du Conseil à intervenir sur un territoire étatique pour contrôler l'action des organes de l'État. La réglementation du recours à la force sur un territoire est l'occasion pour le Conseil de sécurité et les organes qu'il mandate d'édicter des actes de droit dérivé

709 Iraq S/RES/661 (1990) § 6-a), Haïti S/RES/841 (1993) § 10-a), Ex-Yougoslavie S/RES/942 (1994) § 17, Sierra Leone S/RES/1132 (1997) § 10-a), Angola S/RES/1176 (1998) § 4, Liberia S/RES/1343 (2001) § 14-a), Corée S/RES/1718 (2006) § 12-a), Iran S/RES/1737 (2006) § 18-a).

710 Iraq S/RES/661 (1990) § 6-b), Haïti S/RES/841 (1993) § 10-b) et c), Sierra Leone S/RES/1132 (1997) § 10-b), Liberia S/RES/1343 (2001) § 14-b), Côte d'Ivoire S/RES/1643 (2005) §§ 10 et 12, Corée S/RES/1718 (2006) § 12-b) ; Iran S/RES/1737 (2006) § 18-b-c).

711 Haïti S/RES/841 (1993) § 10-d), Ex-Yougoslavie S/RES/942 (1994) §§ 13 et 17, Sierra Leone S/RES/1132 (1997) § 7, Iran S/RES/1737 (2006) §§ 9-18-d), voir également toutes les résolutions sur l'Iraq et le programme pétrole contre nourriture.

712 Voir pour exemples la procédure suivie afin que les États obtiennent une dérogation à l'embargo sur les armes, devant le Comité pour le Libera exposée dans ses Directives §§ 32-35, http://www.un.org/french/sc/committees/1521/pdf/GuidelinesFinal.pdf ; Voir également devant le Comité pour la Somalie, § 10, http://www.un.org/french/sc/committees/751/pdf/guidelines.pdf

onusien dont l'objet est de garantir que l'interdiction de recourir à la force sur un territoire est effectivement respectée par les acteurs du conflit. Ces actes auront donc pour objet parfois d'autoriser certains acteurs à recourir de manière exceptionnelle à la force armée sur un territoire, mais plus souvent de garantir l'absence d'utilisation de la force sur un territoire, notamment par la réglementation des armes ou par la lutte contre le terrorisme.

336. Lorsqu'un territoire est en proie à une lutte armée, le Conseil adopte des résolutions contraignantes dans le but de garantir que l'interdiction de l'utilisation de la force armée est effectivement respectée sur un territoire donné, il s'agit donc d'exiger des parties au conflit qu'elles renoncent à l'usage des armes, tant à l'intérieur d'un territoire qu'au niveau de ses frontières. Le Conseil somme les parties au conflit de respecter l'inviolabilité des frontières[713] mais également de respecter un cessez-le-feu et d'assurer la sécurité[714] sur tout ou partie du territoire national objet d'une atteinte à la paix. Afin d'être certain que les parties au conflit se conforment à l'obligation de cessez-le-feu émise par le Conseil, celui-ci peut également exiger la mise en place d'une démilitarisation[715].

Afin de garantir qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, le Conseil procède également à une réglementation des armes sur le territoire faisant planer une menace pour la paix, il dépossède ainsi l'État territorialement compétent de sa compétence de police afin de la confier, en vertu du Chapitre VII, à l'ensemble des États de la communauté internationale, en établissant le plus souvent un embargo vers le territoire concerné sur les armes et tous les biens et services connexes[716], mais

713 Congo S/RES/1304 (2000) § 12, S/RES/1596 (2005) § 10 ; Côte d'Ivoire S/RES/1528 (2004) § 6-c) ; Burundi S/RES/1545 (2004) § 6-1°) ; Iraq S/RES/687 (1991) § 5, S/RES/806 (1993) § 2 ; Ex-Yougoslavie S/RES/981 (1995) § 3-d).

714 Iraq S/RES/687 (1991) § 1er, S/RES/1511 (2003) § 13 ; Liberia S/RES/1509 (2003) § 3-a) ; Burundi S/RES/1545 (2004) § 5 ; Côte d'Ivoire S/RES/1528 (2004) § 6-a-b), S/RES/1739 (2007) § 2-a) ; Ex-Yougoslavie S/RES/900 (1994) §§ 1-2, S/RES/1031 (1995) § 31 ; Congo S/RES/1304 (2000) § 6, S/RES/1856 (2008) § 3-m-q) ; Somalie S/RES/814 (1993) § 14, S/RES/1910 (2010) § 3 ; Haïti S/RES/1529 (2004) § 2-a), S/RES/1608 (2005) § 2-a) ; Sierra Leone S/RES/1289 (2000) § 10-a) et c-d), S/RES/1562 (2004) § 2-1°-2°) ; Afghanistan S/RES/1386 (2001) § 1er.

715 Voir les résolutions du Conseil sur les Zones de Protection des Nations Unies en Ex-Yougoslavie, S/RES/807 (1993) § 2, S/RES/815 (1993) § 2, S/RES/819 (1993) § 1er, S/RES/824 (1993) §§ 3-4, S/RES/836 (1993) § 5, S/RES/908 (1994) § 9, S/RES/981 (1995) § 3-f), S/RES/994 (1995) § 2, S/RES/998 (1995) §§ 6-7, S/RES/1004 (1995) §§ 1-2 ; Congo S/RES/1304 (2000) § 3, S/RES/1355 (2001) § 5 ; Iraq S/RES/687 (1991) § 5, S/RES/806 (1993) § 2.

716 Liberia S/RES/1343 (2001) § 5, Congo S/RES/1533 (2004) § 1er, Rhodésie S/RES/232 (1966) § 2-d), Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2004) § 7, Haïti S/RES/841 (1993) § 5, Somalie S/RES/733 (1992) § 5, Sierra Leone S/RES/1132 (1997) § 6, Iraq S/RES/661 (1990) § 3, Libye S/RES/748 (1992) § 5, Rwanda S/RES/918 (1994) § 13, Kosovo S/RES/1160 (1996) § 8, Érythrée S/RES/1298 (2000) § 6, Soudan

également parfois en exigeant la mise en place de processus de désarmement et de démobilisation des combattants[717].

Lorsque de telles dispositions ne suffisent pas à garantir qu'un territoire ne sera pas le théâtre d'un recours illégal à la force par des parties en conflit, afin de maintenir l'ordre sur un territoire dont la situation menace la paix, le Conseil peut autoriser les États à utiliser « tous les moyens nécessaires » pour garantir le retour à l'ordre et à la sécurité, expression consacrée pour signifier qu'il autorise d'une manière exceptionnelle le recours à la force sur un territoire, dans l'unique but de garantir la réalisation du projet global qu'il développe sur le territoire concerné. Cette autorisation peut être donnée à une Opération de paix[718] constituant une force internationale, éventuellement assistée par des États[719], ou bien aux États eux-mêmes agissant à titre individuel[720] ou au sein d'une force multinationale[721]. Le Conseil peut donc lorsqu'il autorise le recours à la force sur un territoire soit créer une Opération de paix, organe subsidiaire du Conseil constituant une force « authentiquement »[722] *inter*nationale et agissant au nom du Conseil et donc de l'ONU, soit habiliter plusieurs États opérant au sein d'une force *multi*nationale, « sans que la responsabilité en soit assurée par le Conseil »[723], agissant certes en leur nom propre mais pour le compte du Conseil puisque sur le fondement du mandat émis en vertu du Chapitre VII.

337. Le terrorisme, constituant un cas de recours illégal à la force non localisable sur un territoire déterminé puisque susceptible de se réaliser sur le territoire de n'importe quel État, impose au Conseil d'innover dans sa manière d'agir pour garantir la sécurité internationale par le contrôle des activités menées sur un territoire. La lutte contre le

---

S/RES/1591 (2005) § 7, Afghanistan S/RES/1333 (2000) § 5-a-b), Corée S/RES/1718 (2006) § 8-a-1°), Iran S/RES/1747 (2007) § 5.

717 Congo S/RES/1304 (2000) § 6, Côte d'Ivoire S/RES/1528 (2004) § 6-d-j), Burundi S/RES/1545 (2004) § 5-2°-4°) et § 7-2°), Liberia S/RES/1343 (2001) § 3-c-d), Haïti S/RES/1743 (2007) § 10, Somalie S/RES/923 (1994) § 4, Sierra Leone S/RES/1289 (2000) § 10-e).

718 Autorisation donnée à la FORPRONU, S/RES/871 (1993) § 9, autorisation donnée à l'ONUSOM II, S/RES/954 (1994) § 6, autorisation donnée à la MONUC, S/RES/1493 (2003) § 26, autorisation donnée à l'ONUCI, S/RES/1528 (2004) § 8, autorisation donnée à la MINUSIL, S/RES/1562 (2004) § 3.

719 Autorisation donnée aux États pour assister la FORPONU, S/RES/816 (1993) § 4, autorisation donnée aux Forces françaises en Côte d'Ivoire pour assister l'ONUCI, S/RES/1528 (2004) § 16.

720 Autorisation donnée aux États agissant à titre individuel pour intervenir en Ex-Yougoslavie, S/RES/816 (1993) § 4, autorisation donnée aux États pour intervenir au Liberia, S/RES/1497 (2003) § 5.

721 Autorisation donnée aux États de constituer une force multinationale pour intervenir au Congo, S/RES/1080 (1996) § 3 et § 5, autorisation donnée pour créer une Force multinationale en Afghanistan, S/RES/1386 (2001) § 1er, autorisation donnée à l'OTAN et à l'UE pour intervenir en Ex-Yougoslavie, S/RES/1575 (2004) § 7, autorisation donnée à l'Eufor pour assister la MONUC, S/RES/1671 (2006) § 8.

722 P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, 7e éd., 2002, § 594, p. 1016.

723 J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, 7e éd., 2006, p. 639.

terrorisme, instituée par le Conseil de sécurité sur le fondement du Chapitre VII dès 1999, impose aux États d'empêcher la commission d'actes de terrorisme sur leur sol et au-delà, ce qui implique que les États accentuent la surveillance de leur territoire et des individus[724] suspectés de participer à des actes terroristes.

L'obligation édictée par le Conseil à la charge les États leur prescrit d'accroître la surveillance de leur propre territoire en renforçant les mécanismes intérieurs de contrôle et la coopération interétatique. Pour ce faire, le Conseil a institué des organes subsidiaires chargés de suivre la mise en œuvre des obligations qu'il a énoncées. Ces instances d'assistance sont le Comité de lutte contre Al-Qaïda[725], le Comité de lutte contre les Taliban[726], le Comité de lutte contre le terrorisme[727] et le Comité de lutte contre les armes de destruction massive[728]. Originellement indépendants, aujourd'hui toujours distincts mais nécessairement liés par une étroite coopération[729], ces quatre Comités constituent un centre d'échange d'informations pour apporter leur assistance aux États et forment la clef de voûte du réseau de lutte contre le terrorisme. Ils ont chacun été mis en place pour élaborer un cadre normatif de lutte contre une menace spécifique (le cadre matériel de la lutte) et constituent aujourd'hui l'arsenal de police spécifique de lutte contre le terrorisme (le cadre institutionnel de la lutte). Ces Comités disposent des compétences traditionnelles reconnues aux classiques Comités des sanctions, une compétence de surveillance par la réception des rapports des États leur permettant d'évaluer les capacités étatiques et une compétence d'assistance par l'édiction de directives permettant de guider les États dans l'application des résolutions du Conseil, mais ceux-ci sont surtout dotés d'une compétence nouvelle et particulière, celle d'effectuer des visites sur le territoire des États.

338. Le Conseil et ses organes subsidiaires, par l'édiction d'actes de droit dérivé onusien, contribuent ainsi à l'exercice d'une mission de police à l'égard de différentes activités qui peuvent porter atteinte à la paix. La production normative dont ils sont à l'origine a pour but de préserver l'ordre au sein de la communauté internationale. Au-delà de cette seule mission de maintien de l'ordre, l'édiction d'actes de droit dérivé

724 Concernant le contrôle des individus, voir Chapitre 4, Section I, paragraphe 1, B. L'élaboration de régimes de sanctions et Section II, paragraphe 1, B. Les mesures conservatoires.
725 S/RES/1267 (1999) § 6 et S/RES/1989 (2011) § 2.
726 S/RES/1267 (1999) § 6 et S/RES/1988 (2011) § 30.
727 S/RES/1373 (2001) § 6.
728 S/RES/1540 (2004) § 4.
729 S/RES/1810 (2008).

onusien par les organes subsidiaires du Conseil contribue plus largement à l'exercice d'une véritable mission de service public visant la satisfaction de l'intérêt général sur certains territoires.

B. L'exercice d'une mission de service public

339. Dans le cadre des compétences administratives visant la satisfaction de l'intérêt général que l'édiction d'actes de droit dérivé onusien a vocation à exercer, en complément d'une mission de police visant la réglementation des comportements, les organes onusiens se voient également confier la réalisation d'une mission de service public, caractérisée essentiellement par l'octroi de prestations aux individus[730]. Le service public ne peut se concevoir sans référence à l'intérêt général[731] dont les choix doivent faire l'objet d'une formulation démocratique[732]. L'expression démocratique apparaît donc comme l'unique moyen de formuler l'intérêt général traduisant ainsi la double légitimité nécessaire aux dirigeants d'un État[733], une légitimité procédurale de désignation par des élections démocratiques et une légitimité substantielle de décision qui se construit en permanence par l'action au service de la population.

1. L'organisation d'élections démocratiques

340. L'action du Conseil de sécurité sur les normes constitutionnelles consacre la nécessaire légitimité électorale du mode de dévolution du pouvoir, signifiant ainsi que seul un gouvernement issu d'élections démocratiques peut légitimement prétendre à formuler et à mettre en œuvre l'intérêt général de la collectivité humaine qu'il représente. Il apparaît alors indispensable, lorsque l'instabilité politique d'un territoire menace la paix et la sécurité internationales, de garantir par l'utilisation du Chapitre VII que la désignation des responsables politiques respecte effectivement l'expression démocratique de la population. À ce titre, le Conseil de sécurité et ses organes

730 J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, Montchrestien, Cours, LMD, 10e éd., 2007, p. 484.
731 B. SEILLER, *op. cit.*, p. 33.
732 Conseil d'État, *L'intérêt général*, Rapport public 1999, *EDCE*, n° 50, Doc. fr., 1999.
733 Cette idée d'une nécessaire double légitimité des gouvernants est développée par P. ROSANVALLON, voir Le Monde, 29 septembre 2010, G. COURTOIS, Le grand débat, consultable à l'adresse suivante : http://www.breizhandnews.fr/article-20-09-2010---pierre-rosanvallon-le-pouvoir-contre-l-interet-general-le-monde-57410436.html.

subsidiaires vont garantir le bon déroulement des processus électoraux sur un territoire et asseoir ainsi la pratique démocratique du pouvoir.

341. Les Opérations de paix sont les organes subsidiaires du Conseil qui fournissent aux États en crise conseil et assistance technique pour la tenue des élections présidentielle et/ou législatives[734], contribuant ainsi à la réforme des systèmes électoraux nationaux. La nature duale des Opérations de paix, mêlant consensualisme et unilatéralisme, conduit ces organes subsidiaires, pourtant investis d'une mission contraignante à l'égard de l'État sur le territoire duquel ils sont déployés, à adopter des actes de droit dérivé dont le caractère contraignant à l'égard de leurs destinataires est dilué. Si certaines de leurs missions en matière d'assistance électorale sont de nature purement opérationnelle (transport des urnes, acheminement des cartes électorales), les Opérations de paix agissent en concertation avec le gouvernement de l'État sur le territoire duquel elles sont envoyées, donnant ainsi lieu à l'édiction d'une *soft law* afin de le guider dans l'adoption des normes réglementaires nationales nécessaires aux réformes électorales exigées par le Conseil[735].

342. L'investissement particulièrement poussé de la communauté internationale en Côte d'Ivoire a conduit le Conseil de sécurité à confier au RSSG une responsabilité plus importante dans le déroulement du processus électoral, dégageant ainsi des exigences démocratiques qui peuvent être généralisées. Non satisfait d'exiger que les élections soient ouvertes, libres, justes et transparentes[736], le Conseil de sécurité a chargé le RSSG de certifier la validité de tous les stades du processus électoral[737], ce qu'il a fait en élaborant en concertation avec les partenaires nationaux un cadre permettant d'apprécier la validité de chaque stade du processus[738]. La validation du respect de ces

---

734 Mandat de la MONUC, S/RES/1493 (2003) § 5 ; Mandat de l'ONUB, S/RES/1545 (2004) § 5-7°) et § 6-3°) ; Mandat de la MANUI et du RSSG, S/RES/1546 (2004) § 7-a-ii) ; Mandat de l'ONUCI, S/RES/1609 2005) § 2-q) ; Mandat de la MINUSTAH, S/RES/1702 (2006) § 6 ; Mandat de la MINUL, S/RES/1885 (2009) § 2 ; Mandat du Bureau politiques des Nations Unies pour la Somalie et de l'Équipe des pays des Nations Unies, S/RES/1814 (2008) § 5.

735 Voir par exemple, à l'issue de ces consultations, l'adoption d'un décret fixant le mode opératoire de la production et de la délivrance des cartes d'identités nationales et des registres électoraux, promulgué le 19 juin 2008 en Côte d'Ivoire, cité dans le 17e rapport du Secrétaire générale sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire du 10 juillet 2008, S/2008/451, § 28.

736 S/RES/1739 (2007) § 2-i).

737 S/RES/1795 (2008) § 9 ; S/RES/1826 (2008) § 10, S/RES/1865 (2009) § 20 ; S/RES/1933 (2010) §§ 3-4.

738 Voir le 16e rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire du 25 avril 2008, S/2008/250, § 32 : « Ce cadre définit des points de référence qui permettront à mon Représentant spécial de déterminer : a) si les conditions de sécurité pendant la période précédant les élections sont

critères dans les faits subit cependant elle aussi une dilution du caractère coercitif du mandat conféré par le Conseil à l'Opération de paix, le RSSG validant chacun des stades du processus par des rapports, des consultations officielles et officieuses avec les partenaires, c'est-à-dire en l'absence d'adoption d'un acte unilatéral immédiatement contraignant du RSSG à l'égard des institutions étatiques, ainsi que l'a démontré le semi-échec du dernier stade de l'élection présidentielle en Côte d'Ivoire à la fin de l'année 2010.

343. La situation est toute autre lorsque le Conseil de sécurité confie à une Administration intérimaire la charge de reconstruire l'ordre juridique d'un territoire soustrait à une souveraineté étatique illégitime. Dans ce cas, le RSSG constitue l'autorité suprême sur le territoire à administrer, ce qui lui permet d'imposer unilatéralement, par l'édiction d'actes de droit dérivé onusien contraignants, les règles nécessaires à la conduite d'élections démocratiques sur l'ensemble du territoire. La Commission électorale centrale instituée par le RSSG est ainsi chargée d'élaborer les règles fondamentales régissant la conduite des élections au Kosovo, que le RSSG promulgue ensuite par voie de règlements[739], c'est-à-dire d'actes de droit dérivé onusien unilatéraux et contraignants.

344. Le RSSG, chef suprême de l'Administration intérimaire, s'est particulièrement attaché à construire les institutions nécessaires à l'existence d'une démocratie locale, en instituant d'abord des administrateurs régionaux et municipaux, chargés de gérer les collectivités locales à la manière d'autorités de tutelle[740], puis en consacrant à la suite l'existence[741] et l'autonomie des municipalités en tant qu'unités territoriales de base de l'autonomie locale au Kosovo[742], tout en ayant préalablement fixé les règles fondamentales concernant le déroulement des élections municipales[743]. L'action du RSSG en la manière traduit l'idée selon laquelle « [c]'est […] dans la commune que réside la force

---

propices à la pleine participation de la population et des candidats ; b) si le processus électoral est ouvert à tous ; c) si tous les candidats ont un accès équitable aux médias d'État et si ceux-ci demeurent neutres ; d) si les listes électorales sont crédibles et acceptées par toutes les parties ; et e) si les résultats des élections sont déterminés à l'issue d'un dépouillement transparent et accepté par tous ou contesté de manière pacifique par les voies appropriées. »

739 UNMIK/REG/2000/21, Section 4.2.

740 UNMIK/REG/1999/14 et UNMIK/REG/2000/1, Section 8.

741 UNMIK/REG/2000/43.

742 UNMIK/REG/2000/45.

743 UNMIK/REG/2000/39.

des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté. »[744] En effet, outre la création du Département administratif de la gouvernance démocratique et de la société civile chargé de promouvoir la participation de la collectivité à la gestion des affaires publiques[745], le RSSG a prévu la création des institutions municipales nécessaires à la vie démocratique locale. En créant les municipalités comme unité de base de l'autonomie démocratique du Kosovo, le RSSG a consacré le principe des conseils élus[746] chargés d'exercer les compétences reconnues aux municipalités[747] par l'adoption de règlements municipaux locaux[748], dont la valeur normative est inférieure à celle des règlements qu'adopte le RSSG.

2. L'institution de services publics

345. La légitimité du pouvoir politique étant consacrée par sa dévolution démocratique par le biais des élections, il s'agit à présent pour le pouvoir de se légitimer par son action, en assurant la prestation de services publics à l'égard de la population vivant sur le territoire soumis à sa juridiction.

346. Il semble que cela soit l'objectif essentiel poursuivi par le Conseil de sécurité lorsque celui-ci, agissant en vertu du Chapitre VII, décide de déployer, sur le territoire d'un État dont la légitimité est contestée, une Opération de paix chargée de rétablir l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national. Il importe que les autorités nationales disposant de la force publique soient effectivement obéies, mais il importe davantage que cette obéissance de la part de la population soit volontaire, que sa soumission soit librement consentie[749], en raison du fait que l'État garantit certaines prestations essentielles à la vie en collectivité. Le Conseil mandate de ce fait les Opérations de paix

744 A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 1835, 1ère partie Chap. V, cité *in* J. MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p. 165.
745 UNMIK/REG/2000/40.
746 UNMIK/REG/2007/30, Section 10.
747 *Ibid.*, Section 3.
748 *Ibid.*, Section 4.
749 A. MOINE, *La validité de la détermination internationale d'une source unique de légitimité du pouvoir interne*, article précité, p. 225.

d'assister l'État sur le territoire duquel elles sont déployées pour assurer le rétablissement et le redéploiement de l'administration sur l'ensemble du territoire national[750], allant parfois jusqu'à la création d'un fonds spécial alimenté par la communauté internationale afin de subventionner un tel programme[751]. Les Opérations de paix sont le plus souvent chargées de s'intéresser à trois domaines essentiels dans lesquels l'action de l'État paraît en effet indispensable, la justice, la sécurité et l'information. À ce titre, les Opérations de paix sont mandatées pour évaluer le système judiciaire et pénitentiaire de l'État[752] afin de l'aider à élaborer et à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour restaurer l'autorité de la justice[753]. De la même manière, ces Opérations sont chargées d'aider le gouvernement à rétablir une présence policière sur l'ensemble du territoire afin d'assurer la sécurité de la population[754], d'assister le gouvernement pour élaborer des réformes institutionnelles de la police[755], parfois même de le conseiller pour mettre en place un programme de recrutement des agents[756]. En matière d'information, le Conseil choisit ici une approche différente car s'il exige, notamment pendant les périodes électorales, que les médias nationaux garantissent un accès égal à tous les candidats en adoptant une attitude neutre à leur égard[757], en règle générale il confie essentiellement aux Opérations de paix la charge d'informer la population sur les missions menées par elles[758], parfois en leur prescrivant de créer leurs propres médias[759]. Cette mission d'information menée par les Opérations de paix se traduit par une obligation à la charge de l'État sur le territoire duquel elle est déployée de mettre à leur disposition des fréquences de radio et des chaines de télévision[760].

---

750 Côte d'Ivoire S/RES/1609 (2005) § 2-p), Iraq S/RES/1483 (2003) § 8.

751 Bosnie-Herzégovine S/RES/900 (1994) §§ 3-4 : Désignation, par le Secrétaire général, d'un responsable civil de haut niveau chargé d'aider la Bosnie-Herzégovine à mettre en place un programme de rétablissement des services publics essentiels financé par un fonds pour alimenté par la communauté internationale.

752 Mandat de la MINUSTAH, S/RES/1608 (2005) § 2-a).

753 Iraq S/RES/1483 (2003) § 8, Congo S/RES/1856 (2008) § 4-a) et g), Côte d'Ivoire S/RES/1880 (2009) § 27, Haïti S/RES/1892 (2009) § 16.

754 Côte d'Ivoire S/RES/1609 (2005) § 2-w).

755 Burundi S/RES/1545 (2004) § 6-2°), Haïti S/RES/1840 (2008) § 9.

756 Sierra Leone S/RES/1562 (2004) § 2-3°).

757 Côte d'Ivoire S/RES/1933 (2010) § 7. Voir également à ce titre, les exigences posées par le RSSG en Côte d'Ivoire quant aux critères nécessaires pour valider les différentes étapes du processus électoral pour l'élection présidentielle dans le 16e rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire du 25 avril 2008, S/2008/250, § 32, précité.

758 Burundi 1545 (2004) § 14, Haïti 1608 (2005) § 16, Congo 1856 (2008) § 16.

759 Liberia 1509 (2003) § 16, Côte d'Ivoire S/RES/1528 (2003) § 6-o) : Création de l'ONUCI-FM.

760 Croatie S/RES/981 (1995) § 12 : Les autorités de l'État doivent fournir des fréquences de radio et des plages horaires sur les programmes télévisés à l'ONURC. Bosnie-Herzégovine S/RES/982 (1995) § 10 : Obligations identiques en faveur de la FORPRONU.

347. Lorsque le territoire sur lequel se déroule une menace à la paix a été l'objet d'affrontements entre les parties au conflit d'une violence telle que le pays est dévasté, le Conseil mandate alors ses organes subsidiaires de contribuer au relèvement économique du pays[761] par le truchement du rétablissement des voies de communication. L'Opération de paix doit alors négocier avec le gouvernement de l'État[762] puis mettre en œuvre[763] un accord sur la reconstruction à la fois des voies routières et ferroviaires, mais également des réseaux d'eau et d'électricité.

À la lecture des résolutions du Conseil de sécurité on en déduit, ainsi qu'une Constitution nationale peut le faire[764], que le Conseil réclame la prestation par l'État de certains services publics essentiellement « régaliens »[765] pour justifier, légitimer et garantir l'autorité de l'État sur l'ensemble de son territoire national.

348. Au sein des administrations intérimaires, ainsi que cette étude l'a déjà démontré[766], la reconstruction globale de l'ordre juridique donne lieu à la création, par l'édiction de règlements du RSSG, d'organismes chargés d'une mission de service public, c'est-à-dire de la réglementation des activités et de l'octroi de prestations à la population[767], et agissant par l'édiction d'actes de droit dérivé onusien dont la valeur normative équivaut à celle d'actes de droit administratif.

349. Certains des démembrements des Administrations intérimaires créés par des règlements du RSSG sont établis aux fins de fournir des prestations à la population vivant sur le territoire administré, ainsi en est-il par exemple du Bureau de l'état civil[768] et de la Commission de recherche et d'identification des victimes[769]. Chacune de ces deux institutions établit un registre[770] dont elle fixe les règles de fonctionnement par voie de directives administratives[771] et auquel elle ajoute le nom des individus par l'édiction

761 Iraq 1483 (2003) § 8-e).
762 Croatie S/RES/871 (1993) § 8, ayant conduit à la conclusion de l'accord économique du 2 décembre 1994 (S/1994/1375).
763 Croatie S/RES/981 (1995) § 3-b), Bosnie-Herzégovine S/RES/982 (1995) § 4.
764 J. MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p. 499.
765 B. SEILLER, *op. cit.*, pp. 28-29.
766 Voir *supra*, Chapitre 3, Section 1, § 2, B, 2. La reconstruction globale d'un ordre juridique.
767 J. MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p. 484.
768 UNMIK/REG/2000/13.
769 UNMIK/REG/2000/28.
770 UNMIK/REG/2000/13, Section 1.1 : « Le Bureau central de l'état civil gère un registre des résidents habituels du Kosovo. »
771 UNMIK/REG/2000/28, Section 5 : « Les procédures touchant à la protection de ces données [du Registre central] sont fixées par une directive administrative. »

d'actes administratifs, tels une inscription au registre[772] ou un certificat de décès[773]. La même analyse peut être menée à l'égard de l'Ombudsman institué par le RSSG au Kosovo qui offre ses services à titre gratuit à toute personne s'estimant victime d'une atteinte à ses droits et libertés fondamentaux[774] et qui peut, à ce titre, faire des recommandations aux autorités administratives afin qu'elles modifient la décision administrative litigieuse[775].

350. Dans le cadre de la mise en place progressive de la Structure administrative intérimaire mixte au Kosovo, il a été prévu de mettre en place divers départements administratifs, intéressés par tous les domaines de la société[776], chargés d'appliquer les directives générales formulées par le Conseil administratif intérimaire[777] et pouvant également lui adresser des recommandations par la formulation de projets de documents directifs[778]. Au sein de chaque département, les deux codirecteurs, l'un kosovar et l'autre membre de la MINUK, tous deux nommés par le RSSG[779], exercent des tâches administratives[780] et peuvent à ce titre publier des instructions administratives et des directives pratiques dans tous les domaines intéressant la compétence du département[781]. Cette structure administrative vise à la fois à dispenser des services à la population mais également à encadrer le fonctionnement des institutions publiques mises en place.

D'autres structures sont effectivement instituées pour réglementer les activités des personnes publiques et privées sur le territoire administré. Au titre de la réglementation

---

772 UNMIK/REG/2000/13, Section 3 : « Le Directeur de l'état civil inscrira comme résident habituel du Kosovo toute personne ».

773 UNMIK/REG/2000/28, Section 4 : « Après que la Commission a procédé à l'identification des dépouilles, la Section chargée des documents d'État civil et de la propriété établit un certificat de décès au nom de la personne identifiée. »

774 UNMIK/REG/2000/38, Sections 2.2 et 3.1.

775 UNMIK/REG/2000/38, Section 4.1, 4.6 et 4.9.

776 Voir entre autres et à titre d'illustrations UNMIK/REG/2000/9 : Création du Département administratif de l'administration locale ; UNMIK/REG/2000/11 : Création du Département administratif de l'enseignement et des sciences ; UNMIK/REG/2000/12 : Création du Département administratif des services publics ; UNMIK/REG/2000/15 : Création du Département administratif de le justice ; UNMIK/REG/20000/19 : Création du Département administratif de la reconstruction ; UNMIK/REG/2000/23 : Création du Département administratif des postes et télécommunications ; UNMIK/REG/2000/24 : Création du Département administratif du travail et de l'emploi ; UNMIK/REG/2000/25 : Création du Département administratif de l'infrastructure et des transports ; UNMIK/REG/2000/27 : Création du Département administratif de l'agriculture, des forêts et du développement rural ; UNMIK/REG/2000/48 : Création du Département administratif de la jeunesse.

777 Cette mission de mise en œuvre des directives formulées par le Conseil intérimaire est reprise de manière identique dans chaque règlement créant un Département administratif, à la Section 1.3.

778 UNMIK/REG/2000/1, Section 7.3.

779 UNMIK/REG/2000/1, Section 7.5 et 6.

780 UNMIK/REG/2000/1, Section 7.2.

781 Cette compétence d'agir par l'adoption de tels actes administratifs est reprise de manière identique dans chaque règlement créant un Département administratif, à la Section 3-b).

des activités publiques, on peut notamment citer l'Autorité budgétaire centrale et la Commission de la fonction publique, chacune chargée d'élaborer les règles de fonctionnement des domaines pour lesquelles elles sont respectivement compétentes, par voie de recommandations[782] ou de directives[783]. Au titre de la réglementation des activités privées, les institutions mises en place par les règlements du RSSG sont compétents pour adopter des directives non obligatoires et obligatoires à l'égard des établissements exerçant les activités que ces institutions ont la charge de réglementer[784].

351. Lorsqu'une situation menace la paix internationale, l'édiction d'actes de droit dérivé onusien est ainsi l'occasion pour le Conseil et ses organes subsidiaires de contribuer à renforcer la légitimité des autorités étatiques à travers l'organisation de leur désignation par voie démocratique et à travers l'institution de services publics visant à satisfaire l'intérêt général des populations concernées. En imposant cette double légitimité aux autorités nationales en reconstruction, c'est une légitimation habermassienne du pouvoir politique[785], originelle et perpétuelle, qui transparaît de cette situation. Le Conseil dessine ainsi les contours d'un modèle étatique au sein duquel les individus qui composent la population ne sont plus uniquement des sujets de l'ordre interne, tous dépendants des mêmes normes étatiques, mais bien davantage des citoyens

---

782 UNMIK/REG/1999/16, Section 2.1 : « L'Autorité budgétaire centrale, ayant consulté les autorités ordonnatrices centrales et municipales compétentes, formule des recommandations. »

783 UNTAET/REG/2000/3, Section 1.2-a) : « La Commission formule les politiques et directives relatives au personnel ». Section 9. : « Dans les trois (3) mois qui suivent la nomination de ses membres initiaux, la Commission doit présenter à l'Administrateur transitoire, pour approbation, un projet de code de déontologie et des directives relatives les unes au recrutement des fonctionnaires timorais et les autres aux mesures disciplinaires pouvant s'appliquer à ces fonctionnaires. »

784 UNMIK/REG/1999/20, portant création de l'Office des services bancaires et des paiements, Section 2. Définitions : « L'expression "règle d'application" désigne une directive obligatoire donnée par l'Office en application du présent règlement à toutes les banques et à tous les établissements financiers. »
UNMIK/REG/1999/21, portant création de l'Office responsable de l'agrément des banques, Section 2. Définitions : « Par "directives" on entend les recommandations non obligatoires communiquées aux banques et aux institutions financières ou à une banque ou institution financière particulière ; Par "règle" on entend une directive obligatoire concernant l'application du présent règlement communiquée par l'Office à toutes les banques et/ou à toutes les institutions financières. »
UNTAET/REG/2000/6, portant création du Bureau central des paiements, Section 21 : « Le Bureau central des paiements est seul responsable de la délivrance de licences aux banques et aux négociants en devises au Timor oriental, ainsi que de la surveillance des activités correspondantes. À cet égard, il est chargé : a) De publier des instructions et directives et de prendre toute autre mesure. »

785 P. DURAN, (*Im)puissance publique : un regard extérieur*, Propos introductifs au colloque de l'AFDA de Grenoble des 22-24 juin 2011, *La puissance publique*, LexisNexis, Colloques et débats, n° 37, 2012. L'idée d'une double légitimité du pouvoir est également développée par P. ROSANVALLON, voir Le Monde, 29 septembre 2010, G. COURTOIS, Le grand débat, consultable à l'adresse suivante : http://www.breizhandnews.fr/article-20-09-2010---pierre-rosanvallon-le-pouvoir-contre-l-interet-general-le-monde-57410436.html.

égaux devant la loi et participant de concert à la détermination des intérêts de l'État[786], le Conseil esquisse ainsi le modèle kantien de l'État républicain, seul apte à offrir une perspective de paix.

352. Les organes subsidiaires que le Conseil met en place en vertu du Chapitre VII de la Charte lorsqu'il constate une menace à la paix se voient donc confier des missions d'intérêt général, que celui-ci soit propre à une communauté géographiquement circonscrite sur un territoire ou qu'il soit propre à la communauté internationale dans son ensemble. Depuis la création de l'Organisation mondiale il est entendu qu'il ressort de la nature des pouvoirs conférés au Conseil que la mission qu'il a la charge de mener est une mission de police. En effet la responsabilité qui lui incombe en vertu de la Charte est celle de répondre à une situation de fait, rétablir la paix, et à une situation juridique, rétablir le droit. Cependant, l'institution des AI modifie cette notion de mission de police dans l'ordre international. Par l'exercice de ces prérogatives originellement consubstantielles à l'État, l'adoption par les AI d'actes de droit dérivé onusien traduit l'émergence dans l'ordre international d'une véritable puissance publique internationale[787] destinée à rétablir et à maintenir la paix et la sécurité internationales dans les situations de crise. Si la reconnaissance de telles prérogatives aux organes onusiens a été consacrée avec le fonctionnement des AI, celui des TPI avait également permis la reconnaissance au profit des organes subsidiaires du Conseil d'une compétence juridictionnelle dans l'ordre international.

§ 2. L'exercice de compétences juridictionnelles

353. Lorsque la commission de crimes sur un territoire devient une menace pour la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité peut invoquer les dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour imposer la manière dont les auteurs vont être poursuivis et jugés. Afin de garantir que certains crimes portant atteinte aux fondements mêmes de la communauté internationale ne resteront pas impunis, le Conseil, agissant en vertu du Chapitre VII, dépossède alors l'État normalement

786 I. KANT, *Vers la paix perpétuelle*, J.-F. POIRIER et F. PROUST (trad.), GF Flammarion, 1991, pp. 84-88, spé. p. 84 et p. 86.

787 A. GESLIN, *Puissance publique et droit international public*, *in La puissance publique*, colloque de l'AFDA de Grenoble des 22-24 juin 2011, *op. cit.*, pp. 280-286.

compétent de l'exercice souverain de sa compétence et le transfère à des organes agissant pour le compte de la communauté internationale et qui bénéficient alors d'un titre de compétence contraignant, puisque fondé sur le Chapitre VII. Le Conseil s'arroge ainsi l'exercice de compétences juridictionnelles puisqu'il peut, de manière unilatérale et contraignante, à la fois déterminer les organes qui sont compétents pour connaître d'une affaire (A) mais également exiger de tous les acteurs composant la société internationale qu'ils coopèrent à la mission menée par les organes désignés par le Conseil (B).

A. L'ébauche d'un système répressif international

354. Lorsque le Conseil constate que des crimes de droit international sont commis sur un territoire, constituant une situation de menace à la paix, et lorsqu'il apparaît que l'État sur le territoire duquel ont été commis ces crimes n'a pas la capacité ou n'a pas la volonté de poursuivre leurs auteurs, le Conseil invoque alors le Chapitre VII afin de confier la mission de poursuivre et de juger les individus à d'autres organes. Par principe l'exercice de compétences juridictionnelles en matière pénale par les États est concurrent[788] puisque ceux-ci peuvent invoquer à titre principal leur compétence territoriale, si le crime a été commis sur leur territoire, ou bien à titre subsidiaire, leur compétence personnelle, qu'elle soit active, si l'auteur est un national, ou passive, si la victime est un national. Ces principes de répartition des compétences entre les États, se réalisant parfois au détriment de la paix et conduisent alors le Conseil à imposer des organes juridictionnels dont la compétence prime celles des juridictions nationales (1) ou à autoriser les États à élargir le champ d'application de leur compétence personnelle (2).

1. Primauté des juridictions onusiennes

355. Les juridictions pénales onusiennes chargées de faire respecter les droits de l'humanité ont été créées pour répondre à un besoin circonstancié de justice, consécutif à des violations massives et systématiques des droits fondamentaux de l'homme dans une

788 P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, *op. cit.*, § 333, p. 504.

région donnée[789]. À la suite d'une grave défaillance ou de la faillite d'un État, la mise en place de ces instances répressives va œuvrer à la réconciliation nationale ou à la restauration du système judiciaire interne dans son ensemble mais avant tout, à la répression des atteintes portées contre l'humanité. Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies permet au Conseil d'agir d'une manière directe en créant des organes subsidiaires judiciaires mais également d'une manière plus indirecte par l'action des missions d'administration qu'il a mises en place pour faire face à la défaillance de l'État.

356. La création des deux TPI pour l'Ex-Yougoslavie et le Rwanda procède d'une action directe du Conseil de sécurité par l'édiction de résolutions fondées sur le Chapitre VII de la Charte[790]. Cette utilisation des pouvoirs conférés par le Chapitre VII au Conseil de sécurité n'a pas été facilement acceptée au départ. Elle a fait l'objet d'une controverse doctrinale portant sur la légalité de la création d'instances répressives internationales, en tant qu'organes subsidiaires du Conseil de sécurité. Le Conseil n'étant pas lui-même titulaire d'un pouvoir judiciaire, la question se posait alors de savoir s'il pouvait le conférer à des organes qu'il avait créés en vertu du Chapitre VII[791]. Ce débat a été tranché par la Chambre d'appel du TPIY dans l'affaire Tadic[792], qui a estimé que conformément aux articles 39 et 41 de la Charte[793], le Conseil ayant préalablement constaté l'existence d'une menace pour la paix et la sécurité internationales et disposant d'un large pouvoir discrétionnaire pour apprécier la pertinence des mesures choisies quant à leur contribution au rétablissement de la paix[794], il avait pu, en toute légalité, créer des organes subsidiaires à caractère judiciaire.

---

789 « (…) tous les tribunaux mixtes ont été créés à la suite de crises humanitaires impliquant la perpétration d'atrocités à grande échelle et pour faire face à l'absence de mécanismes répressifs existants ou à leurs carences. », P. PAZARTZIS, *Tribunaux pénaux internationalisés : une nouvelle approche de la justice pénale (inter)nationale*, AFDI, 2003, p. 641.

790 Voir respectivement les résolutions S/RES/827 (1993) et S/RES/955 (1994).

791 Voir notamment L. CONDORELLI et S. VILLALPANDO, *Les Nations Unies et les juridictions pénales internationales, in* J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, 3e édition, Economica, p. 201.

792 TPIY, affaire *Dusko Tadic*, IT-94-1, Chambre d'appel, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995.

793 CNU, art. 41 : « Le 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 [...] ».
CNU, 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 internationales. »

794 TPIY, affaire *Tadic* précitée, § 32.

Les Statuts des deux TPI prévoient que leur compétence s'exerce concurremment à celle des juridictions internes[795] tout en précisant que leur compétence bénéficie de la primauté[796]. Ce principe implique que les deux TPI bénéficient de la priorité sur les juridictions internes c'est-à-dire qu'ils peuvent, à tout moment, leur demander de se dessaisir en leur faveur[797].

357. La création de tribunaux pénaux internationalisés par les administrations intérimaires des Nations unies, mises en place pour pallier une carence, voire une absence, des autorités nationales, constitue une action indirecte du Conseil de sécurité, mais une action directe du RSSG chargé de gérer le territoire. Le fondement textuel de la création de ces cours se trouve dans les règlements obligatoires édictés par le RSSG dans l'exercice de son pouvoir d'administrer la justice sur le territoire, en vertu du mandat que lui a conféré le Conseil de sécurité.

Ainsi, après la guerre qui a dévasté la province, le territoire du Kosovo a été l'objet d'un manque de structure et de personnel[798] conduisant le RSSG, dans un premier temps, à créer une Cour d'appel *ad hoc* statuant en dernier ressort et exerçant les pouvoirs qui étaient jusqu'alors dévolus à la Cour suprême au Kosovo[799], remplaçant alors purement et simplement l'organe étatique dissout jusqu'à la reconstruction du système judiciaire dans son entier. Dans un second temps, le RSSG a institué des panels de juges et de procureurs internationaux au sein des cours locales pour garantir, entre autres, l'impartialité du système judiciaire[800]. Les juges et les procureurs internationaux paraissent, au vu des textes qui les instituent, pouvoir choisir librement les affaires dont ils veulent connaître[801], imposant ainsi leur compétence face à celles des organes internes.

Lorsqu'il a été question de juger les responsables des violences commises au Timor oriental pendant le long processus vers l'indépendance du pays, le RSSG a dû également faire face à une situation de pénurie complète d'infrastructures et de

795 St. TPIY, art. 9 § 1 ; St. TPIR, art. 8 § 1er.

796 St. TPIY, art. 9 § 2 ; St. TPIR, art. 8 § 2.

797 St. TPIY, art. 9 § 2 *in fine* ; St. TPIR, art. 8 § 2 *in fine*.

798 C. STAHN, T*he UN Transitional Administration in Kosovo and East Timor : A first Analysis*, Max Planck UNYB, 2001, pp 174-176 et D. A. MUNDIS, *New Mecanisms for the Enforcement of International Humanitarian Law*, AJIL, vol. 95, 2001, pp. 945-948, cités par P. PAZARTZIS, *op. cit*., p. 650.

799 Voir UNMIK/REG/1999/5.

800 Suite aux affrontements ayant eu lieu Mitrovice en février 2000, le RSSG a adopté le règlement UNMIK/REG/2000/6, modifié plus tard par le règlement UNMIK/REG/2000/34.

801 UNMIK/REG/2000/34, art. 1.2 et 1.3.

personnel local, il a alors créé une Commission judiciaire transitoire chargée de lui recommander des candidats aux postes de juges et de procureurs selon un code de déontologie qu'elle devait également élaborer[802], puis a institué des Cours de district dans tout le pays[803] ainsi qu'une cour d'appel à Dili, exclusivement compétente concernant certains crimes graves tels que le génocide, le crime contre l'humanité, le crime de guerre, le meurtre, les violences sexuelles et la torture[804].

L'instauration d'une Chambre spéciale au sein de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine répond quant à elle à une stratégie de délocalisation de certaines affaires du TPIY vers les États issus de l'ex-Yougoslavie[805], pour que le TPIY remplisse la mission qui lui a été impartie par le Conseil de sécurité dans les délais fixés[806]. L'institution de cette Chambre, devant laquelle les affaires sont jugées conformément aux lois nationales de l'Etat en question sur la base de l'acte d'accusation du TPIY et des preuves fournies par le Procureur du Tribunal, résulte d'une proposition conjointe du TPIY et du Bureau du Haut Représentant de l'ONU en février 2003[807]. Bien qu'instituée par un organe subsidiaire du Conseil bénéficiant d'une compétence contraignante à l'égard des sujets de la société international, cette Chambre spéciale reste une instance nationale dotée de compétences juridictionnelles nationales et appliquant du droit interne.

Il semble au contraire que les juridictions mises en place par les administrations intérimaires bénéficient d'une manière certaine de la primauté de leur compétence en raison du fait qu'elles disposent d'un monopole de la compétence de juger les criminels sur le territoire concerné, découlant de l'inexistence des structures répressives internes.

358. Une réflexion particulière doit être menée concernant l'institution du Tribunal spécial pour le Liban, créé à la demande du Gouvernement libanais, par l'édiction d'une résolution contraignante du Conseil de sécurité[808], lui conférant ainsi le statut d'une juridiction internationalisée, mêlant dans ses fondements à la fois des éléments de

802 UNTAET/REG/1999/3.

803 Règlement UNTAET/REG/2000/11, Section 7, modifié par les règlements UNTAET/REG/2000/14, 2001/18 et 2001/25.

804 UNTAET/REG/2000/11, Section 10.1 et 10.2.

805 H. ASCENSIO et R. MAISON, *L'activité des tribunaux pénaux internationaux*, AFDI, 2001, p. 241.

806 Déclaration prononcée par le juge Théodor Meron, Président du TPIY devant le Conseil de sécurité de l'ONU le 8 octobre 2003, communiqué de presse, document non-officiel.

807 Bureau du Haut Représentant, communiqué de presse, 21 février 2003 ; 24e rapport du Haut Représentant sur l'application de l'Accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine (12 octobre 2002-31 août 2003), S/2003/918, § 44.

808 S/RES/1757 (2007) du 30 mai 2007.

consensualisme et d'unilatéralisme. Le Statut du Tribunal constitue ainsi un acte mixte, formellement onusien puisque contenu dans une résolution contraignante du Conseil de sécurité, mais matériellement conventionnel, puisqu'ayant fait l'objet d'un consensus entre le gouvernement libanais et le Secrétaire général de l'ONU. Il apparaît cependant encore une fois que sa compétence exclusive soit garantie à l'égard du crime pour lequel il a été institué, si l'on interprète de manière téléologique la détermination de sa compétence matérielle, ainsi que le laisse entendre la rédaction de la disposition déterminant sa compétence matérielle[809]. Étant en effet établi *dans le but de* connaître de l'attentant ayant coûté la vie au Premier ministre Rafic Hariri[810], il paraît incontestable de considérer qu'il bénéficie là d'une compétence exclusive pour connaître de l'affaire, qui, en conséquence, prime sur la compétence de toute autre juridiction interne qui aurait éventuellement eu vocation à connaître de l'affaire.

2. Concurrence des juridictions nationales et subsidiarité de la CPI

359. Lorsque le Conseil ne décide pas de créer une juridiction internationale circonstanciée afin de réprimer les atteintes graves aux droits de l'homme qui ont pu être commises sur un territoire, il dispose aujourd'hui de deux moyens pour pallier l'absence d'instances répressives disposant de la capacité matérielle ou de la volonté politique pour poursuivre et juger les auteurs de ces crimes. Il ne s'agit plus ici de constater la création par le Conseil de juridictions pénales, mais d'appréhender les mécanismes de répartition de compétences qu'il peut décider de mettre en œuvre afin que des crimes graves ne restent pas impunis. En cas de constat d'une défaillance des juridictions normalement compétentes, le Conseil demande aux États d'élargir le champ d'exercice de leur compétence juridictionnelle, mais lorsqu'il constate, de la part d'un État normalement compétent, un refus manifeste d'exercer sa compétence juridictionnelle, il va alors, par la mise en œuvre d'un mécanisme contraignant issu d'une norme conventionnelle, déposséder l'État de sa compétence pour la confier à la Cour Pénale Internationale.

809 Voir l'art. 1er du Statut du Tribunal spécial pour le Liban, contenu en annexe de la résolution S/RES/1757 (2007) précisant que, s'il l'estime nécessaire, le Tribunal peut, de lui-même, élargir sa compétence à d'autres affaires connexes.

810 Voir le premier attendu du Statut du Tribunal spécial pour le Liban, S/RES/1757 (2007), Annexe.

360. La décision d'encourager les États à élargir leur champ de compétence est liée au fait que la compétence pour connaître du crime commis peut être fondée sur les différents titres de compétence dont bénéficient les États, soit que le crime puisse être commis à n'importe quel endroit du globe, soit que la victime du crime puisse être un ressortissant de tout État, situations qui cumulées peuvent entraîner un conflit de compétence entre les États. Dans le but d'éviter l'émergence d'un conflit négatif de compétence, à l'issue duquel aucun État n'aurait revendiqué sa compétence, le Conseil exhorte chacun des États à mettre en œuvre leur titre de compétence, au risque de faire naître un conflit positif de compétence, dans le but que les auteurs de tels crimes ne restent pas impunis. C'est dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international que le Conseil a initié cette technique de répartition des compétences au sein de la communauté des États prise au dépourvu face à l'apparition d'une menace d'une nature nouvelle, en énonçant, dès l'origine, une obligation à la charge des États de veiller à ce que toutes les personnes qui participent à la perpétration d'actes de terrorismes soient traduites en justice[811], notamment en se prêtant une assistance mutuelle dans la conduite des enquêtes[812]. Mais ce n'est que plus tard qu'il a expressément consacré en la matière le principe *aut dedere aut judicare*[813], selon lequel l'État qui détient un individu suspecté d'avoir commis un acte de terrorisme doit soit l'extrader vers un État qui revendique sa compétence, en vertu d'un titre territorial ou personnel, soit le juger lui-même par l'action de ses propres organes juridictionnels internes. Si l'on interprète conjointement cette série d'obligations que le Conseil met à la charge des États en matière de répression des actes de terrorisme, on en déduit une obligation générale de contribuer à la recherche, à l'arrestation et au jugement des individus suspectés de crimes de terrorisme, alors même que ces crimes ne disposeraient d'aucun lien de rattachement avec leur territoire ou leurs nationaux.

361. Le Conseil suit une logique similaire lorsqu'il décide de réprimer les actes de piraterie sévissant dans le golfe d'Aden aux larges des côtes ou dans les eaux territoriales de la Somalie, en raison de l'incapacité du gouvernement de transition à assurer la sécurité des navires s'y trouvant[814]. Le Conseil a en effet décidé que les États seraient autorisés,

811 S/RES/1373 (2001) § 2-e).
812 *Ibid.*, § 2-f).
813 S/RES/1566 (2004) § 2.
814 S/RES/1846 (2008), 5e considérant du préambule.

pour une période temporaire déterminée qui a d'ailleurs été renouvelée[815], à entrer sur le territoire de la Somalie afin de pouvoir appréhender les auteurs d'actes de piraterie[816], en recourant éventuellement à l'usage de la force armée sur un territoire ne relevant pas de leur souveraineté[817]. Le Conseil dépossède ainsi la Somalie de l'exercice exclusif de la contrainte sur son territoire en raison de son incapacité temporaire à la mettre en œuvre, pour la confier à l'ensemble de la communauté des États, agissant ainsi pour le compte de l'État somali défaillant. Au-delà de cette autorisation donnée aux États pour exercer des actes matériels de contrainte sur un territoire étranger, le Conseil incite également les États à revendiquer l'exercice de leur compétence juridictionnelle afin de garantir que les pirates ne bénéficieront d'aucune impunité[818]. Au vu de la manière dont sont formulées les dispositions relatives à ce sujet dans la résolution contraignante du Conseil, il est possible de proposer une interprétation de ces dispositions allant dans le sens d'une attribution, à tous les États, d'une compétence universelle pour arrêter, poursuivre et juger les individus suspectés d'avoir commis des actes de piraterie, le Conseil leur enjoignant par la suite de conclure des accords afin de déterminer, de manière consensuelle, qui sera compétent pour juger lesdits individus.

362. La situation est toute autre lorsque le Conseil constate un refus manifeste, de la part de l'État territorialement compétent, de connaître d'une affaire relevant normalement de sa compétence dans laquelle paraissent avoir été commis des crimes graves de droit international. Le Conseil n'a d'autre choix que de mettre en œuvre le mécanisme obligatoire de saisine du Procureur de la CPI qu'a prévu dans le Statut de Rome l'Assemblée des États parties. En se fondant sur le rapport de la Commission internationale d'enquête qu'il avait préalablement mandatée[819] pour enquêter sur des informations faisant état de violations du droit international humanitaire, le Conseil a estimé que, la situation dans la région du Darfour portant atteinte à la paix et à la sécurité internationales, il n'avait d'autre choix que de suivre les recommandations de la Commission d'enquête et ainsi de déférer la situation au Procureur de la CPI en vertu du Chapitre VII.

---

815 S/RES/1851 (2008) § 6.
816 S/RES/1846 (2008) § 10-a).
817 *Ibid.*, § 10-b).
818 S/RES/1950 (2010) §§ 12-13.
819 C'est au § 12 de sa résolution 1564 (2004) du 18 septembre 2004 que le Conseil a demandé au Secrétaire général de constituer une Commission internationale d'enquête qui a rendu son rapport le 1er février 2005, S/2005/60.

363. La CPI, première juridiction pénale universelle, a été instituée par un classique traité international signé à Rome le 18 juillet 1998, n'engageant alors les États que si ces derniers l'ont explicitement accepté et tant que ceux-ci demeurent parties au Traité. Si la CPI peut effectivement prétendre à une vocation universelle c'est parce qu'elle repose sur le consensualisme, il ne faut pas perdre de vue le fait que seule une juridiction pénale internationale fondée sur le consensualisme pouvait un jour prétendre à l'universalité. Cependant l'Assemblée des États parties a inséré dans le Statut de la Cour une disposition permettant au Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII, de déférer une situation au Procureur[820], permettant ainsi de passer outre l'obstacle d'une non ratification du Statut par un État sur le territoire duquel un crime relevant de la compétence de la Cour aurait pu être commis ou dont les ressortissants en auraient été les auteurs[821]. Cette possibilité d'établir de manière unilatérale et contraignante la compétence de la Cour à l'égard d'une affaire, ne règle pas pour autant la question de la recevabilité de l'affaire, dont l'appréciation relève exclusivement des organes de la CPI. Quoique cette juridiction soit statutairement indépendante de l'ONU, son acte constitutif a tout de même prévu qu'en cas de menace à la paix, le Conseil puisse maîtriser l'étendue de la compétence de la Cour, de manière positive en rendant sa compétence obligatoire en l'absence de tout lien conventionnel avec l'État concerné par la commission des crimes, mais également de manière négative en obligeant la Cour, toujours en vertu du Chapitre VII, à surseoir aux enquêtes ou aux poursuites en cours[822].

364. Le Soudan et la Libye n'étant pas partie au Statut de la CPI, puisqu'ils n'ont ni signé ni ratifié le Traité de Rome, la CPI n'avait donc pas vocation à être compétente à l'égard des crimes commis depuis juillet 2002 sur le territoire du Darfour, ni ceux commis par des ressortissants soudanais, ni ceux commis sur le territoire libyen depuis février 2011. En adoptant les résolutions 1593 (2005) et 1970 (2011), le Conseil de sécurité a permis de donner un fondement à la compétence juridictionnelle de la CPI à l'égard des crimes

820 St. CPI, art. 13.

821 St. CPI, art. 13-b) : « La Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut : b) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ».

822 St. CPI, art. 16 : « Aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du présent Statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; la demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions. »

respectivement commis sur le territoire du Soudan et de la Libye, permettant de passer outre la non ratification du Statut de Rome par ces deux États. L'invocation par le Conseil du Chapitre VII permet la saisine du Procureur concernant une situation dans laquelle est impliqué un État qui n'a pas exprimé son consentement à être lié par le Statut de Rome, elle se substitue donc au consentement étatique comme condition d'exercice de la compétence de la Cour[823]. Ce n'est cependant pas le seul obstacle à surmonter pour que la Cour puisse connaître d'une affaire puisque les conditions de recevabilité énoncées dans le Statut de Rome sont la conséquence du principe de subsidiarité sur lequel est construite la CPI et qui lui interdit de juger d'une situation lorsque les juridictions d'un État se sont déjà saisies de l'affaire, que l'instruction soit en cours, qu'elles aient rendu un jugement ou décidé d'abandonner les poursuites[824]. Mais ici, le Statut de Rome semble faire écho aux préoccupations du Conseil de sécurité puisque cette réserve d'irrecevabilité saute lorsque la Cour constate que l'État qui revendique sa compétence pour faire échec à celle de la Cour n'a en réalité pas la volonté ou pas la capacité d'exercer convenablement sa compétence juridictionnelle. Il s'agit précisément des mêmes motifs qui poussent le Conseil à instituer des missions de substitution, notamment pour l'exercice de compétences juridictionnelles lorsqu'il décide de déférer une situation au Procureur en vertu du Chapitre VII. Le caractère consubstantiellement indépendant de la CPI par rapport à l'ONU implique cependant une conséquence quant aux actes qu'elle adopte pour donner effet à la résolution contraignante du Conseil qui réalise sa saisine. Si la résolution du Conseil permet de pallier l'absence de consentement de l'État à être lié par le Statut de Rome, elle a également pour effet de rendre obligatoires, à l'égard des États non parties au Statut, les demandes de coopération émises par la Cour, puisque le fondement de cette obligation de coopération incombant aux États non parties est contenu dans la résolution contraignante du Conseil. Si la Cour n'adopte pas elle-même des actes de droit dérivé onusien puisqu'elle est organiquement indépendante à l'égard du Conseil, elle devient en vertu du Chapitre VII un agent d'exécution des résolutions contraignantes du Conseil en même temps que celui-ci renforce la portée de ses compétences.

365. Le Conseil de sécurité peut donc imposer à l'ensemble de la communauté internationale une certaine manière de rechercher, poursuivre et juger les auteurs de

823 St. CPI, art. 13.
824 St. CPI, art. 17 § 1er sur la recevabilité.

crimes portant atteinte à la paix et à la sécurité internationales, en créant des organes *ad hoc* ayant un lien de rattachement variable avec l'ONU, ou en autorisant un élargissement des compétences d'autres organes, qu'il s'agisse des juridictions internes des États ou qu'il s'agisse de la CPI, prévue initialement pour n'être que subsidiaire. Ce faisant, le Conseil procède toujours à une internationalisation de l'exercice de la compétence juridictionnelle souveraine, soit en confiant à tous les États l'exercice d'une compétence que l'un d'entre eux ne peut pas exercer, soit en confiant à un organe agissant pour le compte du Conseil l'exercice d'une compétence qu'un État ne veut ou ne peut pas exercer. Le Conseil agit ici à la manière d'un Parquet dans l'ordre interne qui apprécie l'opportunité des poursuites à travers l'élaboration d'une politique juridictionnelle qui le pousse soit à autoriser différentes juridictions à élargir leurs compétences pour une situation donnée, soit en cas de conflit négatif de compétences à aller jusqu'à instaurer des juridictions *ad hoc* pour garantir l'éradication de toute impunité.

B. L'obligation *erga omnes* de coopération

366. Malgré les réticences étatiques à exécuter les mandats d'arrêt décernés par les Tribunaux internationaux, les Statuts des TPI énoncent effectivement une obligation expresse pour tous les États de collaborer avec le Tribunal à la recherche et au jugement des personnes accusées[825]. Cette obligation de coopération a été qualifiée d'obligation « *erga omnes* » par le TPIY[826], elle constitue donc une obligation que les États ont envers la communauté internationale dans son ensemble (1), ainsi que l'avait déjà qualifiée la Cour internationale de Justice[827]. Les caractères de cette obligation de coopération, son étendue et son fondement, sont une garantie supplémentaire à la réalisation par les organes onusiens de leur mission de rendre la justice (2).

825 St. TPIY, art. 29 ; St. TPIR, art. 28 ; voir également la résolution du Conseil de sécurité 827 (1993), § 4.

826 TPIY, affaire *Blaskic*, n° IT-95-14, Chambre d'appel, arrêt relatif à la requête de la République de Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de première instance II rendue le 18 juillet 1997 (29 octobre 1997), § 26.

827 Affaire de la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêt, C.I.J., Rec. 1970, § 33, reprenant la jurisprudence de l'affaire des *Réserves à la Convention sur le Génocide*, Avis consultatif, CIJ, Recueil 1951, p. 23.

1. Les destinataires de l'obligation de coopération

367. Les États disposant du monopole de la contrainte légitime dans leur ordre interne comme dans l'ordre international, c'est avant tout à eux qu'il incombe de réaliser l'obligation de coopérer avec les juridictions mandatées par le Conseil pour juger les individus responsables de crimes de droit international. Les États ont donc l'obligation de coopérer avec les juridictions pénales internationales dans la réalisation de leur mission[828], de la même manière qu'ils doivent collaborer avec toute autorité menant des enquêtes et des poursuites relatives à un crime de droit international, qu'il s'agisse d'une autorité internationale[829] ou nationale[830]. Devant les juridictions pénales internationales, l'obligation de coopération à la charge des États comprend non seulement une collaboration pour parvenir à l'arrestation du suspect mais plus généralement l'obligation de faire droit à toute demande de communication de documents, de production de preuves, de réunion de témoignages et d'enquête sur place[831], leur permettre d'agir sans rencontrer le moindre obstacle.

368. Les États peuvent réaliser leur devoir de coopérer avec la juridiction internationale à titre individuel ou collectif, c'est-à-dire dans le cadre d'une action menée au sein d'une organisation internationale. Les juridictions pénales ne disposant pas de leur propre police, elles doivent obligatoirement passer par les États afin de réaliser leur mission, c'est donc à chaque État, pris individuellement, qu'il incombe de mettre ses organes au service des juridictions en répondant à une demande de coopération, mais également en permettant que des personnes privées se trouvant sur son territoire se conforment effectivement aux actes émis par les juridictions[832]. Les demandes de coopération

828 St. TPIY, art. 29 ; St. TPIR, art. 28 ; St. CPI, art. 86.

829 À propos de l'enquête relative à l'attentat terroriste ayant coûté la vie à Rafic Hariri, le Conseil rappelle l'obligation de coopération avec la Commission d'enquête internationale indépendante à la charge des autorités libanaises (S/RES/1636 (2005) 7e considérant du préambule) et syriennes (S/RES/1636 (2005) §§ 5-6) et l'obligation de coopérer avec le Tribunal spécial pour le Liban à la charge des autorités libanaises (St. TSSL, art. 15, contenu en annexe de la résolution du Conseil S/RES/1757 (2007)).

830 En matière de lutte contre le terrorisme, voir S/RES/1373 (2001) § 2-e-f) ; en matière de lutte contre la piraterie, voir S/RES/1950 (2010) § 12.

831 Voir le RPP des TPI, art. 39-i) ; St. CPI, art. 54-2. Voir également pour la CEII sur l'assassinat de Rafic Hariri, l'obligation pour le Liban de faire en sorte que la Commission jouisse « de la liberté de mouvement dans tout le territoire libanais, et notamment [ait] accès à tous lieux et à toutes installations qu'elle jugerait utiles à l'enquête », S/RES/1595 (2005) § 3 et S/RES/1636 (2005) § 11-b.

832 TPIY, affaire IT-95-14, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic*, Arrêt relatif à la requête de la République de Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de Première instance II rendue le 18 juillet 1997, Chambre d'appel, 29 octobre 1997, § 27.

formulées par le Tribunal à l'égard d'un État sont adressées aux responsables officiels de l'État agissant au nom de l'État, c'est-à-dire non pas en tant que destinataires du fait de leur qualité officielle mais en tant qu'instrument entre les mains de l'État. En effet, l'obligation de coopération n'est émise qu'à la charge de l'État, qui agit par le truchement de ses responsables officiels dont les manquements sont imputables à l'État[833].

Cependant, le Tribunal peut émettre des demandes de coopération à l'égard de ces personnes, notamment les membres des forces militaires, lorsqu'il considère que celles-ci ont agi à titre privé[834], comme il peut le faire à l'égard de toute personne physique qui a assisté à un crime ou découvert ou reçu des éléments de preuve intéressant l'enquête et le procès. Alors que le Tribunal ne peut prononcer que des ordonnances à l'égard des États[835], c'est-à-dire émettre à leur égard un ordre de faire, il édicte à l'égard des personnes physiques des injonctions[836], portant sanction en cas de non exécution. Ces injonctions nécessitent toutefois la médiation des autorités nationales pour être transmises à la personne visée, exception faite en cas d'accord entre l'État et le Tribunal ou lorsque les autorités de l'État font preuve de mauvaise volonté après avoir été priées de se conformer à la demande du Tribunal[837].

369. Les États peuvent également réaliser leur obligation de coopérer dans le cadre d'une action collective menée au sein d'une organisation internationale, la demande de coopération étant alors adressée à leurs contingents militaires ou aux organes compétents de l'organisation. Quant au statut des contingents, le Tribunal ne distingue pas ici la nature du commandement militaire dirigeant l'opération, internationale sous-direction onusienne ou multinationale sous-direction nationale, considérant que les contingents sont des témoins à titre privé, puisque la raison de leur présence sur le territoire découle d'une autorisation donnée par le Conseil de sécurité, ils n'agissent pas en tant qu'agent de leur État mais en tant qu'agent d'une structure internationale[838].

---

833 TPIY, *ibid.*, §§ 39-44, not. § 44 *in fine* : « C'est l'État qui est lié par l'article 29 et c'est l'État au nom duquel le responsable officiel ou l'agent agit qui constitue l'interlocuteur légitime du Tribunal international. »

834 TPIY, *ibid.*, § 50 : La Chambre d'appel donne l'exemple d'un colonel qui, dans le cadre de ses fonctions, prendrait par hasard connaissance d'un fait qui s'avèrerait plus tard constituer un élément de preuve.

835 TPIY, *ibid.*, § 25.

836 TPIY, *ibid.*, § 46.

837 TPIY, *ibid.*, § 55.

838 TPIY, *ibid.*, § 51-d).

Le Tribunal peut également émettre une demande de collaboration à l'égard de l'organisation internationale, il doit cependant s'adresser non à l'organisation elle-même mais à ses organes compétents, à travers lesquels agissent les États. Le Tribunal refuse en effet d'émettre une ordonnance à l'égard d'une organisation internationale, estimant qu'il ne dispose d'« aucune compétence pour délivrer une telle injonction de produire […] s'agissant d'une organisation internationale et non d'un État »[839]. Le Tribunal développe une argumentation étonnante justifiant qu'il ne puisse adresser ses ordonnances aux organisations elles-mêmes mais acceptant de les adresser à leurs organes compétents, ainsi il ne prononce pas d'ordonnance à l'égard de l'OSCE mais de ses États membres[840], il ne prononce pas d'ordonnance à l'égard de la Mission de contrôle de la Communauté européenne mais de ses États membres[841], il ne prononce pas d'ordonnance à l'égard de l'OTAN mais à l'égard de la SFOR, du Conseil de l'OTAN et de ses États membres[842].

2. La possibilité d'une éventuelle exécution forcée

370. Si les juridictions pénales internationales disposent du pouvoir d'adresser des ordonnances contraignantes aux États c'est en raison du pouvoir exceptionnel que leur a conféré le Conseil de sécurité lorsqu'il les a mandatées pour juger les responsables de crimes de droit international. L'obligation pour tous les États de coopérer avec la juridiction est non seulement consacrée par le statut de la juridiction[843], mais elle est surtout fondée sur la résolution contraignante du Conseil qui confie l'affaire à la juridiction[844], dont le caractère obligatoire *ab initio* découle du Chapitre VII et de l'article 25 de la Charte des Nations Unies[845]. Si ces fondements exprès permettent

839 TPIY, affaire IT-97-24, *Le Procureur c/. M. Kovacevic*, Décision portant refus d'une requête de la défense relative à la délivrance d'une injonction de produire, Chambre de première instance, 23 juin 1998. Décision confirmée par TPIY, affaire IT-95-9, *Simic et consorts*, Décision portant rejet de la requête aux fins d'assistance en vue d'obtenir des documents et des témoins du CICR, Chambre de première instance, 7 juin 2000.

840 TPIY, affaire IT-97-24 précitée.

841 TPIY, affaire IT-95-14/2, *Le Procureur c/ D. Kordic et consorts*, Ordonnance aux fins de production de documents par la mission de contrôle de la Communauté européenne et ses États membres, Chambre de première instance, 4 août 2000.

842 TPIY, affaire IT-95-9/1, *Le Procureur c/ S. Todorovic*, Décision relative à la requête aux fins d'assistance judiciaire de la part de la SFOR et d'autres entité, Chambre d'appel, 18 octobre 2000, § 58.

843 St. TPIY, art. 29 ; St. TPIR, art. 28 ; St. CPI, art. 86.

844 Pour le TPIY, voir S/RES/827 (1993) § 4 ; Pour le TPIR, voir S/RES/955 (1994) § 2 ; Pour la CPI, voir S/RES/1593 (2005) § 2.

845 TPIY, affaire IT-95-14, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic*, arrêt précité, § 26.

d'imposer à tous les États membres des Nations Unies de répondre favorablement à une demande de collaboration émise par une juridiction pénale internationale, il existe également un fondement coutumier mettant cette fois-ci à la charge de tous les États de la communauté internationale l'obligation de coopérer avec la juridiction. En effet, le mécanisme de répression des infractions graves tel qu'il est énoncé par les Conventions de Genève impose aux États de « rechercher les personnes prévenues d'avoir commis ou ordonné de commettre » des infractions graves aux Conventions[846]. Cette obligation impose donc à l'État, notamment à travers ses contingents, d'utiliser tous les moyens mis à sa disposition et de profiter de toutes les occasions favorables pour appréhender les inculpés. En outre, un État, dont les forces se trouvent sur le territoire d'une autre État et exercent *de facto* les fonctions d'autorité publique, a l'obligation de se conformer à cette exigence du droit international humanitaire[847]. Les ordonnances des juridictions pénales internationales apparaissent alors comme un vecteur permettant aux États d'assumer leurs obligations issues du droit international humanitaire.

371. Si les États sont tenus de se conformer à cette obligation de coopération énoncée dans la résolution du Conseil et qui prime sur toute autre obligation issue du droit conventionnel en vertu de l'article 103 de la Charte des Nations Unies[848], ils peuvent toutefois invoquer le risque d'une atteinte à leur sécurité nationale pour justifier un refus de coopération. Si les TPI refusent de donner droit par principe à un tel argument, en raison du fait que cela reviendrait purement et simplement « à saper l'essence même de [leur] mission fondamentale »[849], ils estiment cependant qu'il y a lieu d'examiner la pertinence des motifs avancés par l'État, dont l'appréciation relève en dernier ressort de leur compétence, au regard de diverses conditions dont celle de l'existence de la bonne foi de l'État. Le Statut de la CPI instaure quant à lui un mécanisme complexe de protection des informations

---

846 Convention de Genève I pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, art. 49 ; Convention de Genève II pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, art. 50 ; Convention de Genève III, relative au traitement des prisonniers de guerre, art. 129 ; Convention de Genève IV, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, art. 146 ; source : http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/genevaconventions.

847 A.-M. LA ROSA, *Juridictions pénales internationales, la procédure et la preuve*, PUF, publication de l'Institut Universitaire des Hautes Études Internationales de Genève, 2003, pp. 74-77 (obligation de coopération et droit international humanitaire).

848 CNU, 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. »

849 TPIY, affaire IT-95-14, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic*, arrêt précité, § 64 *in fine*.

confidentielles touchant à la sécurité nationale[850]. Si les États ne peuvent que différer leur réponse à une demande d'assistance en raison de sa contrariété avec un principe juridique fondamental d'application générale[851], ils pourront par contre refuser de répondre à une demande de coopération si celle-ci porte atteinte à leur sécurité nationale. La conjugaison des dispositions du Statut de la CPI sur la protection de renseignements touchant à la sécurité nationale[852] et des dispositions sur les formes de coopération[853] a clairement privilégié la souveraineté des États sur la nécessité de la coopération avec la Cour. Un tel choix se fonde sur le principe de subsidiarité de la compétence la CPI qui implique la priorité de la compétence juridictionnelle nationale par rapport à la compétence internationale. Même s'il sera forcé de se justifier, l'État aura le dernier mot dans les négociations qui doivent être engagées avec la Cour[854]. Devant la CPI, l'État reste donc le juge de dernière instance pour évaluer le risque encouru pour sa sécurité nationale.

Une situation relativement comparable s'est présentée concernant la compatibilité des demandes d'assistance émises par le Tribunal avec le devoir de confidentialité attaché à l'obligation de neutralité auquel est tenue une organisation internationale telle que le Comité international de la Croix Rouge[855], la Chambre de première instance estimant que le droit international coutumier reconnaît au CICR un intérêt de confidentialité tel qu'il n'est pas tenu de divulguer les informations demandées. Ce privilège de non divulgation des informations concernant ses activités en la possession de ses employés ne peut faire l'objet d'aucune réserve.

372. Les fondements de l'obligation de coopération mise à la charge des États à l'égard des juridictions pénales internationales relèvent donc à la fois du droit international humanitaire et des résolutions contraignantes du Conseil de sécurité, et les ordonnances émises par ces juridictions constituent pour les États le moyen de réaliser leur obligation issue du droit humanitaire. Dès lors, le non-respect de son obligation de coopération par

850 St. CPI, art. 72.

851 St. CPI, art. 93, § 3. W. BOURDON souligne à cet égard que la notion de « principe juridique fondamental » est beaucoup plus large que la simple référence à la loi nationale : W. BOURDON, *La Cour pénale internationale, le statut de Rome*, préface de R. Badinter, Éditions du Seuil, mai 2000, p. 259.

852 St. CPIT, art. 72.

853 St. CPI, art. 93.

854 St. CPI, art. 93.6.

855 TPIY, affaire IT-95-9-PT, *Le Procureur c/ M. Simic*, Décision relative à la requête de l'Accusation en application de l'article 73 du Règlement concernant la déposition d'un témoin, Chambre de première instance III, 27 juillet 1999, § 73, § 74 et § 76. Voir également le septième rapport annuel du Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie depuis 1991, adressé par le Président du Tribunal aux membres de l'Assemblée générale et aux membres du Conseil de sécurité le 7 août 2000 (A/55/273, S/2000/777), § 52.

l'État est constitutif d'une violation de ses obligations, issues à la fois du droit humanitaire et des dispositions de la Charte des Nations Unies, et donc d'un fait internationalement illicite qui engage sa responsabilité internationale. La juridiction pénale internationale mandatée par le Conseil qui constate le refus d'un État de réaliser son obligation de coopération dispose alors de deux solutions cumulatives, procéder à une détermination formelle du manquement de l'État et mettre en œuvre le processus de dénonciation de l'État récalcitrant devant le Conseil de sécurité.

373. La première solution, loin d'offrir un remède efficace à cette défaillance de l'État, permet à l'organe juridictionnel de tirer toutes les conséquences négatives du refus de coopération de l'État, et cela au détriment de la partie qui espérait se prévaloir de l'élément de preuve que l'État refuse de fournir. La juridiction, mettant en œuvre son pouvoir inhérent de détermination formelle[856], reconnaît alors l'existence de la responsabilité internationale de l'État pour fait internationalement illicite, reconnaissance qui constitue, dans l'ordre juridique international, la sanction classique d'un comportement étatique internationalement illicite. Le Tribunal procède donc à une constatation judiciaire du manquement de l'État.

374. La deuxième solution, qui semble être plus efficace pour la conduite de l'enquête et du procès pénal, consiste en un mécanisme de dénonciation au Conseil de sécurité de l'État qui se refuse à coopérer. Les juridictions disposent de la possibilité d'informer le Conseil de manquements étatiques qui peuvent être exprimés devant les TPI par un État qui a été sollicité par eux[857] ou devant la CPI par un État partie[858], un État non partie au statut mais ayant conclu un arrangement avec la Cour[859], voire par tout État non partie mais soumis cependant à l'obligation de coopération énoncée dans la résolution contraignante du Conseil fondée sur le Chapitre VII qui défère au Procureur la situation concernée. C'est la nature du lien unissant le Conseil à ces juridictions qui justifie l'existence d'un mécanisme de dénonciation, permettant alors au Conseil de décider des mesures à mettre en œuvre pour contraindre l'État à réaliser son obligation de coopération. Si les TPI estiment qu'une telle dénonciation pourrait à juste titre donner

856 TPIY, affaire IT-95-14, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic*, arrêt précité, § 33 et § 35 *in fine*.
857 RPP des TPI, art. 7 *bis*.
858 St. CPI, art. 88.7.
859 St. CPI, art. 88.5-b).

naissance à une nouvelle action collective entreprise par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII à l'égard de l'État récalcitrant[860], en raison du fait que le défaut de coopération d'un État pour ce type de crimes porte en lui une menace à la paix, le Conseil s'est pour le moment satisfait de simples dénonciations politiques émises dans des déclarations de son Président, dans le but de pousser l'État à collaborer avec le Tribunal[861].

375. À travers les différents mécanismes du Chapitre VII, le Conseil dispose d'une panoplie de moyens pour faire pression sur les États afin de les contraindre à coopérer dans la lutte contre l'impunité des individus responsables de crimes graves du droit international. S'il dispose de tous les moyens juridiques propres à l'exercice de la compétence juridictionnelle, il ne met cependant pas à son service une puissance publique typiquement internationale dotée des compétences exécutives lui permettant de passer outre la mauvaise volonté des États récalcitrants. Le Conseil semble pouvoir se satisfaire de techniques juridiques et formelles qui lui permettent d'espérer une coopération suffisante des États.

376. L'analyse matérielle des actes de droit dérivé témoigne de manière indiscutable du fait que le Conseil de sécurité, lorsqu'il invoque les dispositions du Chapitre VII, peut moduler l'exercice par les États de leurs compétences souveraines en matière juridictionnelle. Dans ce domaine, l'activité du Conseil démontre une tendance à préférer la logique de substitution, dépossédant les États de l'exercice libre de leur compétence en leur imposant toutefois de coopérer entre eux afin que les responsables de crimes graves dont la commission porte atteinte aux fondements mêmes de la communauté internationale ne jouissent d'aucune impunité. Derrière l'enchevêtrement des compétences juridictionnelles des différents organes mandatés par le Conseil, qu'ils soient *ad hoc* ou permanents, se dégage une centralité du rôle du Conseil car c'est de sa

860 TPIY, affaire IT-95-14, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic*, arrêt précité, § 36, spé. *in fine*.

861 Voir le paragraphe 7 du préambule de la résolution du Conseil de sécurité du 9 novembre 1995 (S/1995/940) se référant au Rapport du Président (S/1995/910) relatif à l'affaire *Le Procureur c/ Dragan Nikolic*, affaire IT-94-2-R61 ; Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 8 mai 1996 relative la non-coopération par la République Fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) décrite dans le Rapport du Président du Tribunal international (S/1996/319); cf. Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 8 août 1996 (S/PRST/1996/34 - SC/6253) en réponse au Rapport du Président du Tribunal international du 11 juillet 1996 (S/1996/556) ; cf. la Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 20 septembre 1996 (S/PRST/1996/39) en réponse au Rapport du Président du Tribunal international du 16 septembre 1996 (S/1996/763). Déclarations citées *in* TPIY, affaire IT-95-14, *Le Procureur c/ Tihomir Blaskic*, arrêt précité, § 34 *in fine*.

décision, qui tire toutes les conséquences de la gravité de la menace, que découle la répartition des compétences entre les différentes instances juridictionnelles, quel que soit leur ordre juridique d'appartenance, qui composent ainsi un système répressif global.

377. L'approche matérielle des actes de droit dérivé onusien émis par le Conseil et ses organes subsidiaires sur un territoire démontre la capacité de ces organes à se saisir de compétences d'exécution afin d'imposer par leurs actes l'exécution des normes énoncées dans une résolution contraignante du Conseil de sécurité, voire d'imposer l'exécution des normes générales issues du droit international général. La mission confiée au Conseil a été dès l'origine qualifiée de mission de police puisque la responsabilité qui lui incombe est de rétablir une situation de fait et non de droit, ensuite parce que les normes énoncées dans ses résolutions n'ont qu'une vocation temporaire puisqu'elles visent à mettre un terme à un trouble circonstancié. Cependant, des situations d'une extrême gravité pour la communauté internationale ont poussé le Conseil à créer en vertu du Chapitre VII une puissance publique internationale[862], dotée d'une capacité effective de contrainte équivalente à celle de la puissance publique nationale. Les mécanismes de la sécurité collective permettent ainsi au Conseil d'adapter ses missions aux caractères de la menace à laquelle il doit remédier et d'avoir vocation à exercer l'ensemble des compétences d'exécution normalement reconnues aux États.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

378. Si l'extension des domaines couverts par les compétences d'exécution semble la plus facilement concevable au regard de l'architecture institutionnelle originellement pensée dans la Charte, l'analyse matérielle des actes de droit dérivé onusien montre que le Conseil s'approprie également l'exercice de compétences normatives, visant ainsi à rétablir non plus uniquement la paix mais bien un état de droit consacré par l'édiction de normes générales et absolues, touchant parfois au cœur même de la définition de la souveraineté sur un territoire. Au cours de cette analyse, il est clairement apparu que si

862 A. GESLIN, *Puissance publique et droit international*, *in La puissance publique*, colloque de l'AFDA de Grenoble des 22-24 juin 2011, *op. cit.*, pp. 280-286.

la souveraineté reste bien évidemment indivisible et ne peut être cédée, l'intégralité des compétences qui en découlent peuvent voir leur exercice transféré de manière contraignante à un organe onusien en vertu du Chapitre VII afin de rétablir la paix. Les compétences issues de la souveraineté peuvent ainsi être effeuillées jusqu'à ce qu'il n'en reste plus aucune entre les mains d'une quelconque autorité étatique, l'organe onusien se substituant intégralement à l'État souverain dans l'exercice de ses compétences. La souveraineté est alors en suspens jusqu'au rétablissement d'une situation de paix pour qu'un organe démocratiquement désigné puisse valablement s'en prévaloir.

379. Si le Conseil s'arroge l'exercice de l'ensemble des compétences étatiques pouvant être exercées sur un territoire, toutefois un autre aspect également très novateur dans la manière dont le Conseil interprète ses pouvoirs semble être le fait pour le Conseil de réglementer également des situations individuelles, consacrant ainsi la prise en compte de l'individu, personne physique, dans l'ordre juridique international.

CHAPITRE 4

L'EXERCICE DE COMPETENCES PERSONNELLES

380. L'exercice de compétences à l'égard des individus est par nature une compétence partagée entre les États puisque ceux-ci détiennent un titre de compétence personnelle à l'égard de leurs nationaux, quel que soit le territoire étatique sur lequel ils se trouvent, et un titre de compétence territorial à l'égard des personnes se trouvant sur leur territoire national, quelle que soit leur nationalité[863]. Lorsque des comportements individuels portent atteinte à la paix et à la sécurité, le Conseil de sécurité internationalise la situation de ces individus en vertu du Chapitre VII, en adoptant des résolutions contraignantes dont l'objet même est de réglementer ces comportements individuels.

381. L'émergence du corpus du droit dérivé onusien montre donc clairement que l'État n'est plus le seul destinataire des normes unilatérales de droit international mais que l'individu peut être lui aussi l'objet de la réglementation internationale. L'importance des actions menées vis-à-vis des individus dans le cadre du Chapitre VII met en lumière la place croissante de l'individu dans l'ordre juridique international, au-delà du rétablissement d'une situation pacifiée entre les États, ce sont bien la sécurité et la liberté des personnes physiques que le droit onusien dérivé cherche à protéger lors d'un conflit et au-delà des organes étatiques, ce sont bien les individus que le droit onusien dérivé vise à responsabiliser. Le Conseil de sécurité ainsi que ses organes subsidiaires créés par une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte édictent des actes de droit dérivé onusien contraignants qui définissent des statuts juridiques généraux (Section 1), auxquels les individus vont être soumis ultérieurement par l'édiction d'actes individuels de droit dérivé onusien (Section 2).

863 P.-M. DUPUY, *Droit international public*, *op. cit.*, § 95, pp. 97-98.

Section 1. La détermination d'un régime général

382. Dans une situation de crise, la détermination du statut juridique d'un individu ne relève plus des seuls États, ordinairement compétents de manière exclusive pour fixer les droits des individus relevant de leur juridiction, mais elle relève principalement des organes onusiens compétents, qui imposent aux États de reconnaître l'existence de certains statuts individuels spécifiques aux situations de crise. Cette dépossession d'une compétence originellement souveraine des États au profit des organes onusiens en temps de crise est un élément essentiel qui fait montre de manière incontestable de l'entrée de l'individu comme personne physique sur la scène internationale puisqu'il devient lui-même objet de la réglementation internationale. Les organes onusiens mandatés par le Chapitre VII espèrent donc remédier à la situation de crise en agissant à la fois sur les individus estimés responsables de la situation en élaborant des régimes répressifs (§ 1) et sur les individus victimes de la situation en élaborant des régimes protecteurs (§ 2).

§ 1. La détermination de régimes répressifs

383. Les régimes répressifs élaborés par les organes onusiens visent à encadrer la situation juridique des individus dont le comportement porte atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Si le caractère temporel semble pouvoir instaurer une distinction entre deux régimes répressifs, l'un incriminant de manière permanente, l'autre sanctionnant de manière temporaire, et ainsi emporter des conséquences sur les mesures individuelles qu'ils permettent d'adopter, en réalité les actes commis par les individus et qui ressortissent à l'une ou l'autre catégorie ne sont pas des actes d'une nature équivalente. Lorsqu'il existe un consensus au sein de la communauté internationale pour considérer que certains comportements portent atteinte aux fondements mêmes de la société internationale parce qu'ils nient l'existence même de l'humanité, ces agissements individuels vont faire l'objet d'une criminalisation (A). D'autres comportements, ne faisant pas l'objet d'un tel consensus ou dont les conséquences ne portent atteinte à la paix que du fait des circonstances feront eux l'objet d'une réglementation temporaire de police, donnant lieu à l'instauration d'un régime de sanctions (B).

A. La création d'incriminations

384. Lorsque le Conseil décide d'incriminer certains comportements individuels, il n'impose pas seulement aux États de reconnaître dans leur ordre interne cette criminalisation mais également de reconnaître la place grandissante de l'individu dans l'ordre international. En incriminant certains comportements individuels, en allant au-delà de la responsabilité étatique, le Conseil veut consacrer la place de l'individu dans l'ordre juridique international. La création d'incriminations par le Conseil de sécurité reconnaît certes l'individu criminel comme sujet de l'ordre international en ce sens que les hommes doivent répondre de leurs actes dans l'ordre international et non plus uniquement dans les ordres internes, mais l'incrimination internationale de comportements individuels reconnaît également l'existence de l'humanité en tant que catégorie juridique en ce sens que celle-ci dispose de certains droits dont elle peut réclamer réparation. Si la reconnaissance de la responsabilité individuelle en matière de crimes internationaux (1) est nécessaire pour permettre la criminalisation de certains comportements individuels, la détermination du crime international doit respecter le principe de légalité des délits et des peines (2).

1. L'affirmation de la responsabilité individuelle

385. La source formelle de la norme établissant la responsabilité pénale internationale de l'individu se trouve dans le Traité de Versailles du 28 juin 1919 qui énonce la responsabilité de l'ex-Empereur d'Allemagne Guillaume II[864] et a été reprise dans l'accord de Londres du 8 août 1945 qui institue le Tribunal militaire international de Nuremberg[865]. Cette responsabilité pénale internationale incombant à l'individu a

---

[864] Traité de Versailles du 28 juin 1919, Section VII, art. 227 : « Les puissances alliées et associées mettent en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-empereur d'Allemagne, pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités. Un tribunal spécial sera constitué pour juger l'accusé […]. » http://mjp.univ-perp.fr/traites/1919versailles.htm ou *Traité de Versailles 1919*, Pages d'Histoire – 1914-1919, Librairie Militaire Berger-Levrault, Nancy-Paris-Strasbourg, 1919.

[865] Accord concernant la poursuite et le châtiment des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe et statut du tribunal international militaire, signé à Londres le 8 août 1945, art. 1er de l'accord : « Un Tribunal Militaire International sera établi […] pour juger les criminels de guerre dont les crimes sont sans localisation géographique précise, qu'ils soient accusés individuellement, ou à titre de membres d'organisation ou de groupes, ou à ce double titre. » Art. 1er du statut : « […] un Tribunal Militaire International […] sera créé pour juger et punir de façon appropriée et sans délai, les grands criminels de guerre des pays européens de l'Axe. » http://www.icrc.org/dih.nsf/FULL/350?OpenDocument

ensuite été confirmée par l'Assemblée générale de l'ONU[866]. Il s'agit d'une norme qui vise des conduites condamnées à plusieurs reprises à la tribune onusienne par la communauté internationale et qui constitue une exception au régime général de la responsabilité internationale de l'État pour fait internationalement illicite.

386. La responsabilité pénale internationale individuelle ne trouve à s'appliquer que pour certaines catégories de faits internationalement illicites, rendant nécessaire d'instaurer une distinction entre crime de droit international et crime international. Le crime de droit international peut être défini comme « tout fait individuel qualifié d'infraction internationale pénale par le droit international conventionnel ou coutumier »[867] lorsque le crime international se définit comme une « catégorie de violation du droit international accomplie par un sujet de droit international qui se caractérise à la fois par l'importance de l'obligation violée et par la gravité de sa violation. On tient donc compte ici de l'objet de l'obligation violée et du degré d'importance attachée par la communauté internationale à cette violation »[868]. La justification de la norme établissant la responsabilité internationale de l'individu en matière pénale doit donc être recherchée dans le bien juridique que la communauté internationale vise à protéger[869], la sauvegarde de l'État et de l'être humain. Si la préservation de l'État constitue un intérêt fondamental de la communauté internationale car sa lésion affecte le maintien de la paix et de la sécurité internationales, concernant l'être humain, le bien juridique protégé est l'humanité, la collectivité humaine dans son ensemble, puisque la reconnaissance de droits dont l'humanité peut demander réparation contribue à sa reconnaissance en tant que sujet de droit de l'ordre international[870]. C'est l'intérêt de la communauté internationale à voir ces biens juridiques protégés qui justifie l'attribution à l'individu de cette responsabilité.

---

866 Résolution 3 (I) de l'Assemblée générale du 13 février 1946 « Extradition et châtiment des criminels de guerre ». Voir également les résolutions 95 (I) du 11 décembre 1946 « Confirmation des principes de droit international reconnus par le statut de la Cour de Nuremberg » et 177 (II) du 21 novembre 1947 « Formulation des principes reconnus par le Statut de la Cour de Nuremberg et dans l'arrêt de cette Cour » dans lesquelles l'Assemblée générale charge la CDI de codifier ces principes.

867 J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 287.

868 *Ibid.*, p. 288

869 V. ABELLAN HONRUBIA, *« La responsabilité internationale de l'individu »*, RCADI, 1999, t. 280, p. 135.

870 R.-J. DUPUY, *L'émergence de l'humanité, in Dialectiques de droit international – Souveraineté des États, communauté internationale et droits de l'humanité*, Pedone, 1999, pp. 259-261.

387. Ainsi, si le crime de droit international n'engage que la seule responsabilité de l'individu auteur du crime, un crime international peut au contraire engager la responsabilité étatique et/ou individuelle. En effet, concernant la commission de crimes graves contre des individus, il est nécessaire, au-delà de la responsabilité étatique, de rechercher celle des individus qui sont investis de l'autorité publique car « ce sont des hommes, et non des entités abstraites, qui commettent les crimes »[871].

388. Toutes les juridictions pénales internationales auxquelles est confiée la mission de connaître des graves violations du droit international humanitaire font aujourd'hui application de ce principe de la responsabilité pénale internationale de l'individu[872].

La volonté du Conseil de sécurité de faire application du principe de la responsabilité individuelle pénale constitue l'un des fondements du mécanisme de répression des crimes les plus graves commis à l'encontre de la communauté internationale. Le Conseil y voit une justification de l'institution des deux TPI[873] et exige des États et de la communauté internationale dans son ensemble qu'ils en garantissent le respect[874]. Ce principe est alors nécessairement traduit dans les critères de compétences des juridictions répressives internationales, déterminant ainsi l'étendue de leur compétence *ratione personae*[875] c'est-à-dire les personnes juridiques relevant de leur juridiction[876].

2. Le principe de la légalité des délits et des peines

389. L'adage « *nullum crimen sine lege, nullum pœna sine lege* » énonce le principe de la légalité des délits et des peines qui pose la nécessité de l'existence d'un texte pour qu'existe, en droit, l'infraction[877]. Pour que l'on puisse considérer qu'une infraction existe en droit, le principe de légalité impose que le texte incriminant un comportement

871 TMI de Nuremberg, jugement du 14 novembre 1947, documents officiels, tome I, p. 235, cité *in* P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, 8e édition, 2009, p. 786.

872 Statut de la CPI, art. 25 ; Statuts du TPIY et du TPIR, art. 1er ; Statut du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, art. 6 § 1 ; Statut des chambres extraordinaires pour le Cambodge, art. 29 ; Résolution du Conseil de sécurité S/RES/1664 (2005) § 6 du 15 décembre 2005 prévoyant la mise en place d'un Tribunal spécial pour le Liban.

873 S/RES/817 (1993) § 2 et S/RES/955 (1994) § 1.

874 Voir concernant l'ex-Yougoslavie S/RES/819 (1993) § 7, S/RES/859 (1993) § 7, S/RES/941 (1994) § 2, S/RES/1009 (1995) § 4 ; Haïti S/RES/1529 (2004) § 7 ; Somalie S/RES/814 (1993) § 13.

875 Statut du TPIY, art. 1 ; Statut du TPIR, art. 1 ; Statut de la CPI, art. 25.

876 RPP des TPI, art. 2 (Définitions) : l'accusé et le suspect sont définis comme des personnes physiques.

877 G. STEFANI, G. LEVASSEUR et B. BOULOC, *Droit pénal général*, Précis, Dalloz, 17e édition, 2000, p. 123.

définisse également la peine correspondant au crime ainsi défini, le principe de légalité des délits et des peines s'applique donc à la définition de l'infraction comme à la détermination de la peine y applicable.

Si l'on souhaite ici démontrer que les organes onusiens, par l'édiction d'actes unilatéraux, créent des infractions, il faut alors démontrer que les actes qu'ils adoptent définissent à la fois les éléments constitutifs d'une infraction ainsi que la peine y correspondant.

390. Puisque l'on pose comme hypothèse que la définition par les organes onusiens des infractions engageant la responsabilité individuelle respecte le principe de légalité, il est nécessaire de montrer que l'infraction est définie dans un texte[878] de manière précise[879]. La question de l'existence d'un texte perd ici de sa pertinence puisque l'objet de notre étude porte spécifiquement sur les actes unilatéraux contraignants édictés par les organes onusiens, il faut donc s'attacher à la qualité du texte qui définit l'infraction, celui-ci doit être précis. On constate alors que certains comportements sont incriminés de manière précise par des actes de droits dérivé onusien alors que certains autres comportements, dont la répression est pourtant exigée par le Conseil de sécurité, ne semblent pas, de prime abord, répondre à l'exigence posée par le principe de légalité des crimes.

391. Les comportements internationalement incriminés de manière précise par les actes de droit dérivé onusien, définissant ainsi les droits reconnus au profit de l'humanité, regroupent les crimes de guerre, le crime de génocide et le crime contre l'humanité, crimes dont les définitions originelles n'ont pourtant pas été posées par des actes de droit dérivé onusien. Le crime de guerre et le crime contre l'humanité ont été définis par le Statut du TMI de Nuremberg[880] et le génocide a été défini par la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide[881]. Ces trois incriminations ont été reprises dans deux actes de droit dérivé onusien que sont les résolutions 827 (1993) et 955 (1994) du Conseil de sécurité adoptées sur le fondement du Chapitre VII de la

878 *Ibid.*, p. 124.
879 *Ibid.*, p. 125.
880 Respectivement art. 6-b) et 6-c) du Statut du TMI.
881 Résolution 260 (III) de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée le 9 décembre 1948 et portant texte de la Convention.

Charte des Nations Unies et contenant les Statuts des deux TPI[882], dont la jurisprudence a d'ailleurs amplement contribué à préciser le contenu matériel de ces différents crimes[883].

D'autres comportements internationalement illicites ne sont cependant pas définis précisément par des actes de droit dérivé, il s'agit du crime de terrorisme et du crime de piraterie. À de nombreuses reprises, le Conseil de sécurité a exigé des États qu'ils préviennent et répriment les actes de terrorisme comme les actes de piraterie, sans pour autant préciser ce que recouvraient exactement ces notions. Il semblerait alors impossible de considérer que le Conseil de sécurité ait effectivement défini l'infraction au sens du principe de légalité des crimes, interdisant ainsi de conclure que le droit dérivé onusien incrimine ces comportements pourtant internationalement répréhensibles. Il apparaît cependant que le principe de la légalité des délits n'interdise pas à l'organe qui incrimine un comportement de déclarer simplement l'acte punissable, à charge pour les tribunaux de dégager les éléments constitutifs de ces crimes[884]. Or c'est l'attitude qu'a choisi d'adopter le Conseil de sécurité concernant ces crimes de droit international. Rappelant le cadre juridique international préexistant dans ces domaines[885], le Conseil réaffirme de manière continue, en vertu du Chapitre VII, sa condamnation des actes de terrorisme[886] et de piraterie[887], considérant ainsi pour acquises les définitions des actes répréhensibles posées par d'autres instruments internationaux[888] qu'il peut décider de préciser[889], opérant ainsi une incrimination par renvoi[890].

---

882 Le crime de guerre est défini par les articles 2 et 3 du Statut du TPIY et par l'article 4 du TPIR, le crime contre l'humanité est défini par l'article 5 du Statut du TPIY et par l'article 3 du Statut du TPIR et le crime de génocide est défini par l'article 4 du TPIY et l'article 2 du Statut du TPIR.

883 Voir *infra* Section II. Paragraphe 2. B. Le jugement. Les droits du condamné et de l'Humanité.

884 G. STEFANI, G. LEVASSEUR et B. BOULOC, *Droit pénal général*, précité, p. 126.

885 Sur la piraterie, voir S/RES/1816 (2008) § 4 du préambule, S/RES/1838 (2008) § 4 du préambule, S/RES/1846 (2008) § 4 du préambule et S/RES/1851 (2008) § 4 du préambule.
Sur le terrorisme, voir S/RES/1373 (2001) § 7 et § 9 du préambule, S/RES/1566 (2004) § 4 du préambule.

886 S/RES/1373 (2001) § 1-a-b), S/RES/1566 (2004) § 1.

887 S/RES/1816 (2008) § 1er, S/RES/1838 (2008) § 1er, S/RES/1846 (2008) § 1er et S/RES/1851 (2008) § 1er.

888 Voir pour la définition des actes de terrorisme les différentes Conventions adoptées en la matière : Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, comportant une définition dans son article 1er, La Haye, 16 décembre 1970, Recueil des Traités 1973, p. 106. Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, contenant une définition dans son article 1er, Montréal, 23 septembre 1971, Recueil des Traités 1975, p. 185. Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, contenant une définition dans son article 2-1°), Assemblée générales des Nations Unies, 14 décembre 1973, Recueil des Traités 1977, p. 173. Convention internationale contre la prise d'otages, comportant une définition dans son article 1er, Assemblée générale des Nations Unies, 17 décembre 1979, Recueil des Traités 1983, p. 212. Convention sur la protection physique des matières nucléaires, comportant une définition dans son article 7, Vienne, 3 mars 1980, Recueil des Traités 1987,

Le respect du principe de légalité des délits et des peines impose d'autre part que l'autorité prévoie elle-même une peine déterminée pour chaque infraction qu'elle établit. Une fois encore, on constate que la structure de l'ordre international impose quelques aménagements au principe de légalité des peines. Concernant la répression des crimes dont la définition est posée explicitement par des actes de droit dérivé onusien, le crime de guerre, le crime contre l'humanité et le crime de génocide, la peine correspondante est déterminée par référence aux peines applicables en droit interne dans l'acte même qui définit le crime réprimé[891]. Ce procédé de la fixation de la pénalité par référence, conforme au principe de légalité des peines, consiste à assigner à une infraction les mêmes peines que celles qui sont prévues en détail pour une autre infraction[892]. Le principe de légalité des peines est donc garanti dans le sens où la détermination des peines respecte le principe de sécurité juridique puisque la personne responsable de crimes graves contre les individus sait qu'elle encourt, au maximum, la réclusion à perpétuité[893].

392. Concernant les incriminations par renvoi, le terrorisme et la piraterie, le Conseil de sécurité choisit, ici, de déléguer aux États la compétence de fixation de la peine

---

p. 133. Protocole sur la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale complémentaire à la Convention de Montréal, comportant une définition dans son article 2, 24 février 1988, Recueil des Traités 1990, p. 479. Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, contenant une définition dans son article 3, Rome, 10 mars 1988, Recueil des Traités 1992, p. 235. Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, contenant une définition dans son article 2, Rome, 10 mars 1988, Recueil des Traités 1992, p. 311. Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, contenant une définition dans son article 2, Assemblée générale des Nations Unies, 15 décembre 1997. Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, comportant une définition dans son article 2, A/RES/54/109 du 25 février 2000. Convention internationale pour la suppression des actes de terrorisme nucléaire, contenant une définition dans son article 2, Assemblée générale des Nations Unies, 13 avril 2005.
Le crime de piraterie, quant à lui, est défini à l'article 101 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

889 S/RES/1566 (2004) § 3 : Le Conseil précise en effet que les actes de terrorisme « ne sauraient en aucune circonstance être justifiés par des motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou similaire ».

890 Cette technique est on ne peut plus évidente dans le § 3 de la résolution S/RES/1566 (2004).

891 Statuts du TPIY et du TPIR, voir respectivement les articles 24-1°) et 23-1°) : « Pour fixer les conditions de l'emprisonnement, la Chambre de première instance a recours à la grille générale des peines d'emprisonnement appliquée par les tribunaux [internes]. »

892 P. FAIVRE, *La détermination par référence de la pénalité*, thèse de doctorat, Droit, Lyon, Impr. Lyonnaise, 1937, 175 p. , cité *in* G. STEFANI, G. LEVASSEUR et B. BOULOC, *Droit pénal général*, précité, p. 137.

893 RPP des TPI, art. 101 – A) : « Toute personne reconnue coupable par le Tribunal est passible de l'emprisonnement pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement à vie. »

correspondante[894]. Ceci signifie donc que le Conseil, en tant qu'autorité créant l'incrimination, exprime l'exigence juridique que la peine correspondant au comportement qu'il souhaite incriminer soit déterminée par une norme juridique. Cette obligation formulée à l'égard des destinataires principaux de l'acte de droit dérivé onusien incriminant un comportement, est revêtue du caractère contraignant attaché aux actes adoptés en vertu du Chapitre VII, rendant ainsi la détermination de la peine obligatoire à l'égard des États. C'est donc aux États qu'il incombe de mettre en œuvre le principe de légalité des peines lors de la transposition en droit interne de la résolution contraignante du Conseil leur imposant de criminaliser et de réprimer lesdits comportements.

393. L'application souple du principe de légalité des délits et des peines par le Conseil de sécurité lorsque celui-ci choisit d'incriminer internationalement certains comportements tranche avec le respect strict de ce principe dans le cadre de l'action des Administrations intérimaires. Par le biais des règlements qu'il adopte, le RSSG fixe le régime général d'exercice de certaines libertés ou de certaines activités dans lequel il prévoit d'encadrer juridiquement les situations de non respect de la réglementation qu'il édicte. Le règlement édicté par le RSSG, acte de droit dérivé onusien hétéronormateur, incrimine donc certains comportements en définissant les éléments constitutifs de l'infraction envisagée et détermine la peine correspondant au délit ainsi créé[895]. Il faut souligner ici qu'en matière de détermination des peines, une limite fondamentale a été fixée par le RSSG en abolissant la peine de mort sur le territoire du Kosovo[896].

394. Les actes de droit dérivé onusiens adoptés par le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires en vertu du Chapitre VII construisent progressivement un droit pénal international en élaborant des règles générales à vocation permanente et visant à

---

894 S/RES/1373 (2001) § 2-e) : les États doivent veiller à ce que « ces actes de terrorisme soient érigés en crimes graves dans la législation et la réglementation nationales et à ce que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes ». S/RES/1566 (2004) § 3 : les États doivent faire en sorte que les actes de terrorisme « soient réprimés par des sanctions à la mesure de leur gravité ».

895 Dans le cadre de la MINUK, voir le Règlement sur l'interdiction de l'incitation à la haine, à la discorde ou à l'intolérance nationale, raciale, religieuse ou ethnique UNMIK/REG/2000/4, Section 1. Règlement sur l'Administration et les procédures fiscales, UNMIK/REG/2000/20, Section 5. Règlement sur l'octroi d'autorisations aux prestataires de service de sécurité au Kosovo et la réglementation des activités de leur personnel UNMIK/REG/2000/33, art. 6. Règlement sur l'âge de l'obligation scolaire au Kosovo UNMIK/REG/2000/51, art. 4.1 (définition de l'infraction), 4.2 (détermination de la peine) et 4.3.

896 Règlement du 12 décembre 1999 sur la loi applicable au Kosovo UNMIK/REG/1999/24, Section 1.5 : « La peine capitale est abolie. »

modeler les ordres juridiques internes. Ces actes de droit dérivé construisent donc, en incriminant certains comportements, un régime général répressif auquel doivent être soumis les individus qui commettent des crimes graves contre la communauté internationale dans son ensemble. La création d'incriminations par des actes de droit dérivé onusien contraignants fait une place claire à l'individu dans l'ordre juridique international en tant que personne juridique pouvant endosser une responsabilité pénale et consacre l'existence de l'humanité en tant que catégorie juridique titulaire de droits dont elle peut exiger le respect.

B. L'élaboration de régimes de sanctions

395. À la différence d'une incrimination, un régime de sanction a une vocation temporaire, puisqu'il vise à faire pression sur les individus estimés responsables d'une situation de menace à la paix pour que ceux-ci reviennent à un comportement conforme au droit international permettant ainsi de concourir au retour d'une situation pacifiée. Si le Conseil estime que la situation s'améliore du fait de la mise en œuvre des sanctions, il peut alors décider de leur suspension, voire de leur retrait définitif. La durée d'un régime de sanctions est donc fonction de son efficacité, le régime doit alors être ciblé (1), c'est-à-dire ne toucher strictement que les personnes portant effectivement atteinte à la paix et à la sécurité, ménageant ainsi des exceptions (2) afin de permettre aux actions décidées parallèlement par le Conseil d'être menées efficacement.

1. La détermination des éléments du régime

396. L'objectif poursuivi par le Conseil de sécurité lorsqu'il met en place un tel régime est de faire en sorte que la situation matérielle empêche les individus, au-delà des entités qu'ils composent, de mener des activités belliqueuses, en restreignant leur capacité de nuire[897]. L'objet d'un régime de sanction institué par le Conseil est donc de restreindre la liberté de mouvement et d'action d'une catégorie déterminée d'individus qu'il considère comme dangereux pour la paix. Un régime de sanction est alors construit autour de deux éléments essentiels, les individus identifiés et les sanctions décidées.

[897] Colloque organisé le 30 avril 2007 au Siège par la Mission permanente de la Grèce auprès de l'Organisation des Nations Unies sur l'amélioration de l'application des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité, publié le 13 décembre 2007, S/2007/734, p. 5.

397. Les individus visés par les sanctions sont des personnes identifiables, sinon identifiées, c'est-à-dire qu'elles constituent un groupe précisément déterminé d'individus dont les agissements sont de nature à porter atteinte à la paix. L'élément permettant l'identification de ces individus est le fait même que leurs agissements portent atteinte à la paix et à la sécurité, amenant dès lors à considérer leur comportement comme contrevenant au droit. Le Conseil désigne dans ses résolutions le groupe qui fait l'objet des sanctions, du moins les caractéristiques du groupe qu'il souhaite viser, à charge pour le Comité responsable du suivi du régime d'identifier effectivement les individus faisant partie de ce groupe[898]. À la différence de l'incrimination de certains comportements, relative comme on a pu le voir, aux seules personnes physiques, les régimes de sanctions institués par le Conseil de sécurité peuvent viser des personnes physiques comme des personnes morales et sont donc applicables aux entreprises privées[899].

Pour parvenir à restreindre la liberté de ces individus et groupements, le Conseil énonce à la charge des États l'obligation classique de refuser l'accès à leur territoire des individus visés[900], mais également de geler leurs fonds et leurs avoirs financiers[901]. Le

---

898 Concernant les sanctions contre les membres du RUF au Liberia, voir S/RES/1343 (2001) : le Conseil énonce l'obligation d'expulser les membres du RUF (§ 2-a) à charge pour le Comité d'établir la liste des membres du RUF visés par ces sanctions (§ 14-i). Concernant les individus visés par des sanctions en Côte d'Ivoire, voir S/RES/1572 (2004) : le Conseil énonce les caractéristiques du groupe d'individus qu'il entend sanctionner (§ 9) et charge le Comité de désigner les individus répondant à ces caractéristiques (§ 14-a). Concernant interdictions visant les membres de la junte militaire en Sierra Leone, voir S/RES/1132 (1998) : le Conseil énonce une interdiction de territoire à l'encontre des membres de la junte (§ 5) et charge le Comité de désigner effectivement les individus en faisant partie (§ 10-f).

899 Concernant la lutte contre Al-Qaïda et les Taliban S/RES/1904 (2009) § 3.

900 Concernant la lutte contre Al-Qaïda et les Taliban S/RES/1267 (1999) § 1, S/RES/1822 (2008) § 1-b), S/RES/1904 (2009) § 1-b) ; Concernant la lutte contre le terrorisme S/RES/1373 (2001) § 2-c) et § 3-f) ; Concernant la situation en Afghanistan S/RES/1333 (2000) § 14, S/RES/1390 (2002) § 2-b) ; Concernant la situation en Angola S/RES/1127 (1997) § 4-a) ; Concernant la situation au Congo S/RES/1596 (2005) § 13, S/RES/1698 (2006) § 13, S/RES/1768 (2007) § 3, S/RES/1771 (2007) § 6, S/RES/1799 (2008) § 3, S/RES/1807 (2008) § 9, S/RES/1857 (2008) § 3, S/RES/1896 (2009) § 3 ; Concernant la situation en Corée S/RES/1718 (2006) § 8-e) ; Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2004) § 9, S/RES/1643 (2005) § 1, S/RES/1727 (2006) § 1, S/RES/1782 (2007) § 1, S/RES/1842 (2008) § 1, S/RES/1893 (2009) § 1 ; Concernant la situation en Érythrée S/RES/1907 (2009) § 10 ; Concernant la situation en S/RES/Haïti 917 (1994) § 3 ; Concernant la situation en Iran S/RES/1737 (2006) § 10, S/RES/1803 (2008) § 5 et S/RES/1929 (2010) § 10 ; Concernant la situation en Iraq S/RES/1483 (2003) § 3 ; Concernant la situation au Liberia S/RES/1478 (2003) § 28, S/RES/1521 (2004) § 4-a), S/RES/1647 (2005) § 2-a), S/RES/1731 (2006) § 1-a), S/RES/1792 (2007) § 1-a), S/RES/1854 (2008) § 1-a), S/RES/1903 (2009) § 1 ; Concernant la situation en Rhodésie S/RES/253 (1968) § 5 ; Concernant la situation en Sierra Leone S/RES/1132 (1997) § 5, S/RES/1171 (1998) § 5, S/RES/1343 (2001) § 2-a) et § 7-a) ; Concernant la situation en Somalie S/RES/1844 (2008) § 1 ; Concernant la situation en ex-Yougoslavie S/RES/942 (1994) § 14.

901 Concernant la lutte contre Al-Qaïda et les Taliban S/RES/1267 (1999) § 4-b), S/RES/1822 (2008) § 1-b), S/RES/1904 (2009) § 1-a) ; Concernant la lutte contre le terrorisme S/RES/1373 (2001) § 1-c) ; Concernant la situation en Afghanistan S/RES/1333 (2000) § 8-c), S/RES/1390 (2002) § 2-a) ;

Conseil peut également moduler les restrictions dont les individus sont l'objet en imposant aux États de contrôler davantage les individus en transit sur leur territoire[902], en leur interdisant de leur fournir certains services[903] ou encore en les forçant à les expulser[904].

398. Il est intéressant de s'interroger sur le sens de l'existence d'un régime de sanctions en général, mais également par rapport aux incriminations créées par le Conseil, dans la réflexion générale menée sur la place de l'individu dans l'ordre international. En effet, si l'incrimination de certains comportements individuels par le Conseil traduit un réel consensus de la communauté internationale, le choix d'instituer un régime de sanctions pour des comportements individuels qui peuvent parfois être très proches semble pouvoir être interprété de deux manières certes différentes mais également complémentaires. Il se peut que l'institution d'un régime de sanction coïncide avec un traitement pré-juridictionnel par le Conseil des comportements individuels contrevenant au droit international, débutant ainsi par des pressions matérielles sur les individus afin que ceux-ci modifient leur comportement et se muant par la suite en une obligation pour les États de les poursuivre et de les juger pénalement[905]. Il est également possible de considérer qu'avec l'instauration d'un régime de sanction coïncide au contraire l'absence d'un consensus politique au sein du Conseil interdisant la mise en œuvre

---

Concernant la situation en Angola S/RES/1173 (1998) § 11 ; Concernant la situation au Congo S/RES/1596 (2005) § 15, S/RES/1698 (2006) § 13, S/RES/1768 (2007) § 3, S/RES/1771 (2007) § 6, S/RES/1799 (2008) § 3, S/RES/1807 (2008) § 11, S/RES/1857 (2008) § 3, S/RES/1896 (2009) § 3 ; Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2004) § 11, S/RES/1643 (2005) § 1, S/RES/1727 (2006) § 1, S/RES/1782 (2007) § 1, S/RES/1842 (2008) § 1, S/RES/1893 (2009) § 1 ; Concernant la situation en Corée S/RES/1718 (2006) § 8-d), S/RES/1874 (2009) § 18 ; Concernant la situation en Érythrée S/RES/1907 (2009) § 13 ; Concernant la situation en Haïti S/RES/841 (1993) § 8, S/RES/917 (1994) § 4 ; Concernant la situation en Iran S/RES/1737 (2006) § 12 ; Concernant la situation en Iraq S/RES/1483 (2003) § 23 ; Concernant la situation au Liberia S/RES/1343 (2001) § 2-d), S/RES/1532 (2004) § 1 ; Concernant la situation en Rhodésie S/RES/253 (1968) § 4, S/RES/409 (1977) § 1 ; Concernant la situation en Sierra Leone S/RES/1343 (2001) § 2-d) ; Concernant la situation en Somalie S/RES/1844 (2008) § 3 ; Concernant la situation en ex-Yougoslavie S/RES/757 (1992) § 5, S/RES/942 (1994) § 11.

902 Concernant la situation en Iran S/RES/1747 (2007) § 2 et S/RES/1803 (2008) § 3.

903 Concernant la situation en Iran, le Conseil interdit aux États de fournir un enseignement nucléaire aux Iraniens à l'étranger, voir S/RES/1737 (2006) § 17.

904 Concernant la situation au Liberia, le Conseil exige que le Liberia expulse tous les membres du RUF de son territoire, voir S/RES/1343 (2001) § 2-a).

905 Voir dans ce sens la situation au Liban : S/RES/1636 (2005) § 3 imposant des sanctions individuelles puis par la suite la création du Tribunal spécial pour le Liban consacré dans la résolution S/RES/1757 (2007) § 1er.

concrète d'actions judiciaires et policières efficaces contre les individus dont le comportement porte pourtant atteinte à la paix internationale[906].

399. Quelle que soit l'interprétation de la cause de l'instauration d'un régime de sanction, force est de constater que le Conseil de sécurité adopte une approche visant à supprimer le vecteur de l'infraction, c'est-à-dire l'objet permettant aux individus d'adopter un comportement contrevenant à la paix internationale. Si l'atteinte à la paix est causée par des individus belliqueux hors de leur territoire national, alors le Conseil va imposer aux États d'expulser ces individus et de contrôler davantage le franchissement de leurs frontières. Dans le même ordre d'idées, lorsque l'atteinte à la paix est causée par une activité déterminée, dont la répression effective est matériellement et politiquement impossible, le Conseil va imposer la suppression de l'objet permettant aux individus de mener une telle activité, c'est-à-dire immobiliser leurs ressources financières. Dans chacune de ces situations, l'individu qui, sous la pression imposée par les sanctions, retrouvera un comportement conforme au droit, verra sa liberté rétablie.

Puisqu'il est politiquement impossible pour le Conseil d'imposer systématiquement une condamnation *juridique* des comportements individuels qui portent pourtant atteinte aux *valeurs* essentielles de la communauté internationale que sont la paix et la sécurité internationales, celui-ci dispose de manière classique de la possibilité de mener une action de *police*, agissant sur la *matérialité* des faits afin de rétablir une *situation* de paix.

2. La reconnaissance d'exceptions

400. Afin de pallier les effets néfastes d'un régime de sanctions, le Conseil de sécurité a toujours ménagé des exceptions aux restrictions qu'il énonce. Des dérogations aux interdictions de territoire et aux gels des fonds seront accordées à certains individus pour des raisons médicales, humanitaires, religieuses, ou encore lorsque l'individu en question est susceptible de contribuer au règlement politique de la situation[907].

---

906 Voir dans ce sens la situation au Liberia, S/RES/1509 (2003) § 10 : Le trop bref appel convenu du Conseil à traduire les responsables des violations des droits de l'homme en justice est dissout dans la longue énumération des sanctions décidées à l'encontre de ces individus.

907 Concernant la lutte contre Al-Qaïda et les Taliban S/RES/1452 (2002) § 1 ; Concernant la situation en Afghanistan S/RES/1333 (2000) § 14 ; Concernant la situation en Angola S/RES/1127 (1997) § 5 ; Concernant la situation au Congo S/RES/1596 (2005) § 14 et § 16, S/RES/1807 (2008) § 10 et § 12,

401. Si seul le Conseil de sécurité est compétent pour déterminer l'existence d'exceptions au sein du régime de sanctions qu'il élabore, c'est aux Comités créés par lui pour surveiller et encadrer l'application du régime de sanctions qu'il reconnaît une compétence exclusive pour accorder ces dérogations[908]. Ces dérogations constituent des mesures individuelles accordées par les Comités aux personnes répondant aux critères posés par lesdits Comités[909]. Les Comités, généralement mandatés d'une mission de juxtaposition, sont pour ce cas précis chargés d'une mission de substitution puisque leur compétence pour accorder des dérogations est exclusive.

402. L'instauration d'un régime de sanctions par le Conseil de sécurité a donc pour but de contraindre des individus qui, sans pour autant que leur comportement constitue une violation d'une norme précise du droit international général, porte une atteinte manifeste à la sécurité internationale. L'élaboration d'un tel régime reflète un consensus minimal au sein de la communauté internationale sur la nécessité de faire pression sur les individus responsables d'une situation de trouble à la paix sans aller jusqu'à vouloir engager leur responsabilité pénale internationale.

403. Le Conseil peut donc être à l'origine de l'élaboration de différents régimes répressifs à l'égard des individus dans l'ordre international, en matière pénale ou plus simplement en matière de police. Le choix entre l'un ou l'autre de ces régimes semble révéler le consensus qui existe au sein de la communauté internationale de sanctionner plus lourdement certaines atteintes aux valeurs essentielles qui la fondent. Quoique différenciée, l'existence de ces deux régimes répressifs témoigne de la place incontestable qui est reconnue dans l'ordre international à l'individu comme étant

---

S/RES/1857 (2008) § 3 ; Concernant la situation en Corée S/RES/1718 (2006) §§ 9-10 ; Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2004) § 10 et § 12, S/RES/1643 (2005) § 2 ; Concernant la situation en Érythrée S/RES/1907 (2009) § 11 et § 14 ; Concernant la situation en Iran S/RES/1737 (2006) § 13 ; Concernant la situation en Iraq S/RES/1284 (1999) § 26 ; Concernant la situation au Liberia S/RES/1521 (2003) § 4-c), S/RES/1532 (2004) § 2 ; Concernant la situation en Rhodésie S/RES/253 (1968) §§ 4-5, S/RES/409 (1977) § 1 ; Concernant la situation en Sierra Leone S/RES/1343 (2001) § 7-b) ; Concernant la situation en Somalie S/RES/1844 (2008) § 2 et § 4.

908 Concernant la situation au Congo S/RES/1807 (2008) § 15-g) ; Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2004) § 14-c) ; Concernant la situation en Haïti S/RES/841 (1993) § 10-d), S/RES/873 (1993) § 3, S/RES/917 (1994) § 14-e) ; Concernant la situation en Iran S/RES/1737 (2006) § 18-d) ; Concernant la situation en Sierra Leone S/RES/1132 (1997) § 10-e), S/RES/1343 (2001) § 14-d) ; Concernant la situation en Somalie S/RES/1844 (2008) § 11-e) ; Concernant la situation en ex-Yougoslavie S/RES/942 (1994) § 17.

909 Voir pour exemple les Directives du Comité pour la Côte d'Ivoire concernant les sanctions, §§ 11-22, source : http://www.un.org/Docs/sc/committees/CITemplate.htm.

juridiquement capable d'assumer la responsabilité d'une situation. Si le Conseil et ses organes subsidiaires adoptent des normes générales visant à encadrer des comportements individuels par l'édiction de régimes généraux répressifs, la situation de menace à la paix et à la sécurité internationales nécessite également l'élaboration de régimes protecteurs à l'égard des individus impliqués dans de telles situations.

§ 2. La détermination de régimes protecteurs

404. En reconnaissant la place de l'individu dans l'ordre international, le Conseil de sécurité ne se contente pas d'agir contre les individus qui portent atteinte à la paix, il protège également ceux qui sont directement confrontés à la situation de crise. L'édiction d'actes généraux de droit dérivé onusien vient ici définir des statuts protecteurs à l'égard des victimes de la situation de crise mais également à l'égard des individus qui contribuent au règlement de la situation. Au-delà de cette dichotomie première entre des individus victimes de la situation et des individus acteurs du règlement de la situation, on constate la consécration, par le Conseil de sécurité dans ses résolutions, de droits fondamentaux reconnus à l'individu impliqué dans une situation de crise. Dans un but de protection de l'individu, le Conseil de sécurité va à la fois consacrer des droits essentiels reconnus à tous les hommes, quels que soient leurs rapports entre eux, mais va également élaborer des statuts généraux nécessaires au fonctionnement normalisé d'une société politiquement organisée. Ainsi, par son appartenance à l'humanité, chaque homme a un droit essentiel à voir garantie sa sécurité physique (A) et par son appartenance à une collectivité humaine déterminée, tout homme a le droit de participer à la conduite des affaires publiques (B).

A. La reconnaissance d'un droit essentiel à la sécurité

405. Le rappel incessant formulé par le Conseil de sécurité de garantir absolument la sécurité des individus impliqués dans une situation de crise contribue à la reconnaissance, par le Conseil, d'un droit inhérent à la sécurité à l'égard de tous les hommes, quelle que soit leur implication dans la situation. Ce droit à la sécurité est associé au droit à la liberté de mouvement, la protection de ces deux valeurs essentielles à la vie humaine constitue l'un des fondements du libéralisme politique, notion

aujourd'hui consubstantielle à l'état de droit, que l'ordre juridique international tente d'imposer lors de la reconstruction des États en crise.

Lorsque le Conseil de sécurité décide d'intervenir pour rétablir la paix et la sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte, il rappelle l'obligation pour toutes les parties au conflit de garantir la sécurité et la liberté de mouvement de toutes les personnes physiques impliquées dans la situation, que ces personnes en soient les victimes (1) ou les forces contribuant à son règlement (2). Le Conseil de sécurité élabore ici clairement un statut particulièrement protecteur pour ces deux catégories d'individus, en reconnaissant le caractère inhérent du droit à la sécurité.

1. Le statut des personnes vulnérables

406. Le Conseil rappelle d'abord, en vertu de la quatrième Convention de Genève, le statut protecteur reconnu aux populations qui ne prennent pas part aux hostilités. Ainsi le Conseil exige des parties qu'elles accordent une attention particulière aux civils, aux femmes et aux enfants[910] et qu'elles garantissent le retour et la sécurité des personnes déplacées et réfugiées[911]. Le Conseil s'attache alors à rappeler la force contraignante du droit international humanitaire et réclame le respect des normes protectrices à l'égard des populations vulnérables.

Afin de rendre effectif ce statut protecteur, le Conseil assortit l'obligation à la charge des parties au conflit de garantir la sécurité et la liberté de mouvement des personnes vulnérables d'une obligation à l'égard des personnels chargés d'apporter de l'aide aux victimes du conflit. En effet, les parties au conflit ont l'obligation de garantir

910 Concernant la situation au Burundi S/RES/1545 (2004) § 5-6° et 8°) et § 6-5°) ; Concernant la situation au Congo S/RES/1341 (2001) § 10, S/RES/1355 (2001) § 14 et § 18, S/RES/1484 (2003) § 9 et § 13, S/RES/1565 (2004) § 5-g), S/RES/1698 (2006) § 12, S/RES/1794 (2007) § 3, S/RES/1856 (2008) § 24, S/RES/1906 (2009) §§ 7, 11 et § 18, S/RES/1925 (2010) §§ 6-ii), 11 et 12-a) et e-g) ;Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1528 (2004) § 16, S/RES/1765 (2007) § 3, S/RES/1795 (2008) § 6, S/RES/1826 (2008) § 6, S/RES/1865 (2009) §§ 11 et 25, S/RES/1880 (2009) §§ 14 et 26, S/RES/1933 (2010) §§ 13 et 16-b) ; Concernant la situation en Haïti S/RES/1780 (2007) § 17, S/RES/1840 (2008) § 21, S/RES/1892 (2009) § 19 ; Concernant la situation au Liberia S/RES/1478 (2003) § 8, S/RES/1509 (2003) §§ 9-11 ; Concernant la situation en Somalie S/RES/1772 (2007) § 21, S/RES/1801 (2008) § 15, S/RES/1814 (2008) § 18.

911 Concernant la situation au Burundi S/RES/1545 (2004) § 5-6°) et § 13 ; Concernant la situation au Congo S/RES/1355 (2001) § 18, S/RES/1856 (2008) § 14 et § 23 ; Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1765 (2007) § 4, S/RES/1795 (2008) § 7, S/RES/1826 (2008) § 8, S/RES/1865 (2009) §§ 12-13, S/RES/1880 (2009) § 17, S/RES/1933 (2010) §§ 13-14 ; Concernant la situation en Iraq S/RES/1483 (2003) §§ 6 et 8-b) ; Concernant la situation au Liberia S/RES/1509 (2003) § 6 ; Concernant la situation en Rhodésie S/RES/277 (1970) § 15 ; Concernant la situation en Somalie S/RES/814 (1993) § 12, S/RES/1814 (2008) § 17 ; Concernant la situation en Yougoslavie S/RES/947 (1994) § 7, S/RES/1009 (1995) § 2-c), S/RES/1088 (1996) § 11.

l'acheminement de l'aide humanitaire aux personnes en détresse[912], ce qui signifie qu'elles ont la responsabilité de la sécurité et de la liberté de mouvement des personnels humanitaires.

Enfin, dans le but de parfaire ce statut protecteur à l'égard des victimes du conflit, le Conseil reconnaît l'existence de dérogations en faveurs des personnels humanitaires aux restrictions qu'il a édictées à l'encontre des individus qui portent atteinte à la paix[913]. Il s'agit généralement d'exception aux embargos sur les armes, afin que ces personnels puissent exécuter leur mandat onusien de protection des personnes vulnérables, tout en garantissant leur propre sécurité. Ces dérogations reconnues à leur égard sont justifiées par l'idée que la protection des personnes vulnérables ne pourra être garantie que si celle des personnels chargés d'assurer cette sécurité est elle-même préservée.

407. Ce droit essentiel à la sécurité et à la liberté de mouvement est parfois associé au droit de propriété, notamment en ce qui concerne les personnes déplacées. Le Conseil attend des parties au conflit qu'elles règlementent de manière équitable la question de la propriété de la terre[914] afin de garantir l'un des droits essentiels de l'individu victime d'une situation de crise.

Cette triple protection des droits à la sécurité, à la liberté de mouvement et à la propriété traduit l'exigence de la part du Conseil de sécurité de reconnaître l'existence d'un corpus minimal de droits dont serait automatiquement bénéficiaire chaque homme, du fait de son appartenance à l'humanité. Ces droits inhérents à la nature humaine

---

912 Concernant la situation au Burundi S/RES/1545 (2004) § 5-6°) ; Concernant la situation au Congo S/RES/1304 (2000) §§ 16-17, S/RES/1341 (2001) § 11, S/RES/1355 (2001) § 19, S/RES/1484 (2003) § 1 et § 12, S/RES/1493 (2003) § 25, S/RES/1565 (2004) § 4-b), § 5-b) et § 21, S/RES/1649 (2005) § 8, S/RES/1856 (2008) § 3-a-b) et § 23, S/RES/1906 (2009) § 5-a), S/RES/1925 (2010) § 12-a) ; Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1609 (2005) § 2-o), S/RES/1789 (2007) § 2-h), S/RES/1933 (2010) § 16-e-f) ; Concernant la situation en Érythrée S/RES/1298 (2000) § 14 ; Concernant la situation en Haïti S/RES/917 (1994) § 4-a-c), S/RES/1529 (2004) § 2-b) et d-e) ; Concernant la situation au Liberia S/RES/1497 (2003) § 11, S/RES/1509 (2003) § 8 ; Concernant la situation en Somalie S/RES/814 (1993à § 9, S/RES/954 (1994) § 7, S/RES/1772 (2007) § 20, S/RES/1814 (2008) § 12, S/RES/1910 (2010) § 17 ; Concernant la situation en ex-Yougoslavie S/RES/770 (1992) § 3, S/RES/819 (1993) § 8, S/RES/859 (1993) § 3, S/RES/982 (1995) § 4, S/RES/994 (1995) § 6, S/RES/1004 (1995) § 5, S/RES/1009 (1995) § 2-b).

913 Concernant la situation au Congo S/RES/1493 (2003) § 21-b), S/RES/1596 (2005) § 2-c), S/RES/1807 (2008) § 3-c) ; Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2004) § 8-b) ; Concernant la situation en Érythrée S/RES/1298 (2000) § 7 ; Concernant la situation en Iraq S/RES/1284 (1999) § 25, S/RES/1472 (2003) § 7 ; Concernant la situation au Liberia S/RES/1521 (2003) § 2-f-g), S/RES/1903 (2009) § 5-c) ; Concernant la situation en Sierra Leone S/RES/1343 (2001) § 5-c-d) ; Concernant la situation en Somalie S/RES/1356 (2001) § 3 ; Concernant la situation en ex-Yougoslavie S/RES/942 (1994) § 13-b).

914 Voir notamment sur la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1533 (2010) § 14.

doivent alors être garantis à tout homme, quel que soit l'État sous la juridiction duquel il se trouve.

2. Le statut des forces

408. Le Conseil de sécurité va également énoncer l'obligation de garantir la sécurité et la liberté de mouvement des autorités qui contribuent au règlement de la situation, c'est-à-dire non seulement aux forces des Nations unies mais également aux personnels humanitaire et plus généralement aux personnels politiques qui, diplomatiquement, travaillent à résoudre la crise.

409. Le Conseil rappelle donc l'obligation générale pour les parties d'assurer aux personnels et aux biens des Nations Unies, humanitaires et associés, leur sécurité et leur liberté de mouvement[915]. Plus spécifiquement, le Conseil exige que les membres du gouvernement en place ou les participants à des négociations politiques susceptibles de régler la crise reçoivent une protection accrue[916], tout comme le personnel des

915 Concernant la situation en Afghanistan S/RES/1386 (2001) § 5, S/RES/1510 (2003) § 1 ; Concernant la situation au Burundi S/RES/1545 (2004) § 5-9°) ; Concernant la situation en Haïti S/RES/1576 (2004) § 8, S/RES/1743 (2007) § 11, S/RES/1780 (2007) § 13, S/RES/1840 (2008) § 16, S/RES/1892 (2009) § 14 ; Concernant la situation au Congo S/RES/1080 (1996) § 6, S/RES/1304 (2000) § 8, S/RES/1341 (2001) § 11, S/RES/1355 (2001) § 19, S/RES/1484 (2003) § 1, S/RES/1493 (2003) § 15 et § 25, S/RES/1565 (2004) § 4-c-d) et § 20, S/RES/1592 (2005) § 2, S/RES/1596 (2005) § 19, S/RES/1616 (2005) § 1, S/RES/1671 (2006) § 8-d), S/RES/1698 (2006) § 1 et § 18, S/RES/1794 (2007) § 12 et § 17, S/RES/1807 (2008) § 21, S/RES/1856 (2008) § 3-c-d) et § 12, S/RES/1906 (2009) § 5-a), 1925 (2010) §§ 12-a) et 21 ; Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1528 (2004) § 11, S/RES/1584 (2005) § 5, S/RES/1603 (2005) § 15, S/RES/1609 (2005) § 2-k), S/RES/1633 (2005) § 21, S/RES/1721 (2006) § 28, S/RES/1727 (2006) § 2, S/RES/1739 (2007) § 2-f), S/RES/1782 (2007) § 1, S/RES/1842 (2008) § 5, S/RES/1893 (2009) §§ 5 et 19, S/RES/1933 (2010) §§ 16-m) et 18 ; Concernant la situation en Iraq S/RES/1441 (2002) § 7-3° et 5°), S/RES/1472 (2003) § 8 ; Concernant la situation au Liberia S/RES/1478 (2003) § 8, S/RES/1497 (2003) § 11, S/RES/1509 (2003) § 5 ; Concernant la situation en Sierra Leone S/RES/1343 (2001) § 3-a), S/RES/1562 (2004) § 2-4°) ; Concernant la situation en Somalie S/RES/814 (1993) § 9, S/RES/954 (1994) § 7, S/RES/1744 (2007) § 4-e), S/RES/1772 (2007) § 20, S/RES/1814 (2008) § 12, S/RES/1863 (2009) § 15 ; Concernant la situation en ex-Yougoslavie S/RES/770 (1992) § 6, S/RES/819 (1993) § 10, S/RES/824 (1993) § 4-b), S/RES/859 (1993) § 4, S/RES/913 (1994) § 6, S/RES/947 (1994) § 3, S/RES/981 (1995) § 7, S/RES/982 (1995) § 6, S/RES/987 (1995) § 1, S/RES/994 (1995) § 5, S/RES/1009 (1995) § 6, S/RES/1031 (1995) § 18 et § 37, S/RES/1088 (1996) § 23, S/RES/1174 (1998) § 15, S/RES/1551 (2004) § 17, S/RES/1575 (2004) § 17, S/RES/1639 (2005) § 17, S/RES/1722 (2006) § 17, S/RES/1795 (2008) § 17, S/RES/1845 (2008) § 17, S/RES/1895 (2009) § 17.

916 Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1721 (2006) § 24 : l'ONUCI doit protéger les bureaux du Premier ministre ; Concernant la situation en Iraq S/RES/707 (1991) § 3-e et g), S/RES/1137 (1997) § 9, S/RES/1210 (1998) § 13, S/RES/1242 (1999) § 13, S/RES/1281 (1999) § 13, S/RES/1302 (2000) § 17, S/RES/1441 (2002) § 7-2° ; Concernant la situation en Somalie S/RES/1725 (2006) § 3-b et d), S/RES/1744 (2007) § 4-b).

juridictions chargées de punir les individus responsables de crimes graves contre la communauté internationale[917].

Cette obligation d'assurer la liberté de mouvement de certaines personnes au statut particulier implique logiquement l'obligation pour les entités qui, de par leur comportement, portent atteinte à la paix, de libérer les personnes emprisonnées[918].

Afin de garantir l'effectivité de la liberté de circulation et d'action des personnels des Nations Unies, les États doivent également accorder des facilités aux forces et aux personnels qui leur sont associés en leur reconnaissant un droit de transit, terrestre et aérien, sur leur territoire[919]. Ces facilités s'étendent aux embargos auxquels le statut des forces permet de déroger lorsque cela est nécessaire pour la réalisation du mandat onusien[920].

410. Ce statut protecteur minimal reconnu aux individus directement et immédiatement impliqués dans une situation de crise, leur garantit ainsi essentiellement un droit à la sécurité physique et à la liberté de mouvement, et y associant parfois un droit à la propriété. Ce statut minimal apparaît donc comme un statut d'exception en ce sens qu'en cas de situation exceptionnelle, lorsque la paix et la sécurité internationales sont atteintes, les individus doivent toujours bénéficier d'un standard minimum de protection, les parties au conflit ayant l'obligation de conserver ces droits élémentaires.

Au-delà de l'exigence rudimentaire d'une protection physique accordée à toutes les personnes impliquées dans un conflit, le Conseil de sécurité construit progressivement d'autres statuts protecteurs de l'individu en tant que membre d'une société politique organisée, lui garantissant ainsi un droit à participer à la conduite des affaires publiques.

---

917 La MINUL est ainsi chargée d'assurer la protection du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, voir S/RES/1750 (2007) § 5.

918 Concernant la situation en ex-Yougoslavie S/RES/998 (1995) § 1 et S/RES/1004 (1995) § 3.

919 Concernant la situation en Afghanistan S/RES/1386 (2001) § 7 ; Concernant la situation en Somalie S/RES/1801 (2008) § 14 ; Concernant la situation en ex-Yougoslavie S/RES/1575 (2004) § 19, S/RES/1639 (2005) § 19, S/RES/1722 (2006) § 19, S/RES/1785 (2007) § 19, S/RES/1895 (2009) § 19.

920 Concernant la situation au Congo S/RES/1493 (2003) § 21-a), S/RES/1807 (2008) § 3-a-b) ; Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2004) § 8-a) ; Concernant la situation en Iraq S/RES/1546 (2004) § 21 ; Concernant la situation au Liberia S/RES/1343 (2001) § 5-d), S/RES/1521 (2003) § 2-d-e), S/RES/1903 (2009) § 5-a-b) ; Concernant la situation en Somalie S/RES/1744 (2007) § 6-a), S/RES/1772 (2007) § 11, S/RES/1801 (2008) § 2 ; Concernant la situation en ex-Yougoslavie S/RES/757 (1992) § 10, S/RES/1031 (1995) § 22.

B. Le droit de participer à la conduite des affaires publiques

411. À travers la gestion des situations de crise, le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires créés en vertu du Chapitre VII vont faire émerger certaines règles générales constituant des régimes individuels de droit commun. Ces régimes peuvent être ici qualifiés de régimes de droit commun en ce sens qu'ils viennent ici garantir des droits essentiels aux individus vivant dans une société politique organisée, et non plus uniquement les droits élémentaires d'un individu en tant que membre de l'humanité. Les actes des organes onusiens traduisent en effet l'exigence de garantir la participation de tout individu à la conduite des affaires publiques, c'est-à-dire de garantir à chaque individu le droit de participer à l'exercice du pouvoir, déterminant ainsi le noyau dur du statut de citoyen (1), ou d'accéder à des fonctions publiques, déterminant alors les contours du statut d'agent public (2).

1. Le statut de citoyen

412. Les normes générales adoptées par les organes onusiens relativement au statut des individus ne définissent pas le statut de citoyen d'un État mais les droits attachés à ce statut. En effet, ainsi que l'a rappelé la CIJ dans l'affaire Nottebohm, l'attribution de la nationalité est une compétence découlant de la souveraineté et à laquelle le droit international n'apporte aucune limite[921], elle est donc un acte ontologiquement souverain et en ce sens, seul un État peut attribuer sa nationalité à un individu. Mais l'apport de la jurisprudence Nottebohm est ici particulièrement intéressant relativement à ce qu'affirme la Cour par la suite. La Cour déclare que la « nationalité sert *avant tout* à déterminer que celui à qui elle a été conférée jouit des droits et est tenu des obligations que la législation de cet État accorde ou impose à ses nationaux »[922]. Or l'objet de l'activité normative des organes onusiens quant à la détermination du statut de citoyen vise effectivement cet objectif de déterminer les droits et obligations attachés à la nationalité. L'activité des organes onusiens quant à la reconnaissance du statut de citoyen aux individus a pour objectif de rendre effective cette reconnaissance en

921 C.I.J., *Affaire Nottebohm (deuxième phase)*, Arrêt du 6 avril 1955, Recueil 1955, p. 20.
922 *Ibidem in fine*, c'est nous qui soulignons.

s'assurant que les droits et obligations attachés à ce statut soient consacrés et véritablement mis en œuvre.

413. Dans un premier temps, les organes onusiens vont essentiellement s'attacher à ce que les nationaux d'un État puissent effectivement exercer les droits attachés au statut de citoyen, ils vont ici garantir l'effectivité des droits attachés à la nationalité. Cette situation se constate en Côte d'Ivoire où la question de la nationalité et des droits électoraux qui s'y rattachent a été à l'origine de la crise sur ce territoire. Les forces ivoiriennes en présence ont abouti à la conclusion de plusieurs accords que le Conseil de sécurité a entérinés[923] et dont il a confié la mise en œuvre à l'ONUCI[924]. Après s'être engagées sur des questions de nationalité, d'identité, de condition des étrangers et d'identification nécessaire au processus électoral[925], les parties ivoiriennes ont tenu leurs engagements lors d'une session législative extraordinaire ouverte en juillet 2004[926]. Le Conseil a alors donné mandat à l'ONUCI d'aider le gouvernement à préparer et à faciliter la tenue des opérations électorales[927] et a par la suite entériné la création par l'Union africaine d'un groupe de travail international dont il a confié la co-présidence à l'ONUCI et dont le mandat consiste notamment à mettre en œuvre les opérations d'identification pour les élections[928]. Le Conseil ne cesse dès lors de rappeler aux parties, qui s'y sont engagées dans l'accord de Ouagadougou[929], que le processus d'identification des populations et d'enregistrement des électeurs, même après les opérations électorales, reste une nécessité pour garantir un climat stable à long terme[930].

Dans un second temps, les organes onusiens s'attachent à consacrer les droits attachés au statut de citoyen d'un État en édictant des normes créant ces droits, de ce fait ils rappellent le contenu du noyau dur du statut de citoyen. Tout d'abord, le statut de citoyen accorde un régime protecteur à l'individu qui en bénéficie puisqu'il interdit que l'individu soit expulsé de son propre pays. C'est ce que rappelle le Conseil de sécurité

---

923 S/RES/1572 (2004) § 3 : Le Conseil insiste sur le fait que « la mise en œuvre intégrale des Accords de Linas-Marcoussis et d'Accra III demeure la seule voie de règlement de la crise qui persiste dans ce pays ».

924 S/RES/1572 (2004) § 5 : Le Conseil confie au Secrétaire général, responsable des Opérations de maintien de la paix, et à la CEDEAO la charge de contribuer à la mise en œuvre de ces accords.

925 Accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003, I et II, § 2-a), contenu dans le rapport du Secrétaire général S/2003/399 du 27 janvier 2003, Annexe I.

926 Accord d'Accra du 30 juillet 2004, § 7.

927 S/RES/1528 (2004) § 6-m).

928 S/RES/1633 (2005) § 4 et § 13.

929 Accord de Ouagadougou du 4 mars 2007, I.

930 S/RES/1933 (2010) § 12.

chaque fois qu'il élabore un régime de sanctions dans lequel les individus suspectés de menacer la paix sont l'objet d'une interdiction de territoire. Alors même que l'individu suspecté de menacer la paix et la sécurité internationales est considéré comme *persona non grata* au sein de la communauté internationale toute entière et que tous les États doivent lui refuser l'accès à leur territoire, l'État de nationalité de l'individu considéré n'est jamais contraint de lui refuser l'entrée sur son propre territoire[931]. L'interdiction de territoire visant un individu lui interdit donc le territoire de tout État dont il n'a pas la nationalité, ce qui *a contrario* pourrait s'analyser en une assignation à résidence sur le territoire de son État de nationalité. Cette analyse semble d'autant plus pertinente qu'elle traduit parfaitement les objectifs poursuivis par les régimes de sanctions puisque les organes onusiens ont la volonté de contrôler plus étroitement les individus suspectés de porter atteinte à la paix. L'objectif sera plus facilement atteint si l'on sait exactement où se trouve l'individu puisque sa surveillance ainsi que les sanctions dont il est l'objet seront mises en œuvre plus aisément.

414. La reconnaissance de certains droits constituant le noyau dur du statut de citoyen se constate ensuite dans l'activité normative des Administrations intérimaires, ici aussi l'organe onusien n'accorde pas lui-même de nationalité à un individu mais il lui garantit l'accès aux droits attachés à ce statut en édictant une norme qui les consacre. En effet, s'il appartient à l'individu de prouver lui-même son identité et sa qualité de résident habituel du Kosovo[932], il sera alors automatiquement inscrit au Registre d'état civil ce qui lui donnera droit à une carte d'identité[933] prouvant à la fois son identité et sa qualité de résident habituel du Kosovo. C'est également cette inscription au Registre, preuve de leur identité et de leur qualité de résident habituel, qui permet aux individus de recevoir des documents de voyage[934] et d'être admis à voter aux élections municipales[935].

---

931 Concernant les interdictions de territoire vis-à-vis des membres d'Al-Qaïda, voir S/RES/1390 (2002) § 2-b), S/RES/1822 (2008) § 1-b) ; Concernant les membres de l'UNITA en Angola voir S/RES/1127 (1997) § 4-a) ; Concernant la situation au Congo voir S/RES/1596 (2005) § 13 ; Concernant la situation en Corée voir S/RES/1718 (2006) § 8-e) ; Concernant la situation en Côte d'Ivoire voir S/RES/1572 (2004) § 9 ; Concernant la situation en Érythrée voir S/RES/1907 (2009) § 10 ; Concernant la situation en Iran voir S/RES/1803 (2008) § 5 ; Concernant les membres du LURD et d'autres groupes rebelles armés au Liberia voir S/RES/1478 (2003) § 28 ; Concernant les membres de la junte militaire en Sierra Leone, voir S/RES/1132 (1997) § 5 ; Concernant la situation en Somalie voir S/RES/1844 (2008) § 1 ; Concernant la situation en ex-Yougoslavie voir S/RES/942 (1994) § 14 *in fine*.

932 UNMIK/REG/2000/13, Section 4.1.

933 UNMIK/REG/2000/13, Section 5.

934 UNMIK/REG/2000/13, Section 1.1.

935 UNMIK/REG/2000/13, Section 7.1.

Il est important de relever la subtilité utilisée par le RSSG dans la rédaction de ce règlement puisqu'en choisissant le terme de « résident habituel », il ne se prononce ni sur la nature du statut de l'individu qui reçoit cette qualité ni d'ailleurs sur le statut du territoire auquel l'individu est ainsi rattaché. La différence entre l'attribution de la nationalité et l'octroi des droits qui s'y rattachent devient alors ténue lorsque l'on sent l'ambiguïté de la rédaction de ce règlement de la MINUK puisque l'on sait que la question du statut du Kosovo entre autonomie et indépendance a d'emblée soulevé des questions politiques sensibles. Qu'en est-il alors pour un règlement équivalent adopté par l'ATNUTO lorsque l'on sait que, dès l'origine, le territoire du Timor oriental se dirigeait vers l'indépendance ?

Si les organes onusiens agissant en vertu du Chapitre VII ne disposent pas d'une compétence attribuant officiellement une nationalité à un individu, ils disposent de toutes les compétences nécessaires pour lui attribuer l'essentiel des droits qui s'y rattachent.

2. Le statut d'agent public

415. À travers la pratique des organes subsidiaires onusiens, on constate l'émergence de règles générales relatives à ce qui pourrait devenir le statut commun des agents publics concourant à l'exercice d'une mission onusienne. Lorsque les organes subsidiaires onusiens créés par le Conseil de sécurité remplissent la mission qui leur a été confiée, ils doivent recourir à du personnel pour exécuter concrètement les tâches qui leur ont été imparties. On remarque alors que certaines règles communes se dégagent de la pratique de ces organes relativement au recrutement des individus ainsi qu'au statut conféré par l'exercice d'un tel mandat. Ces règles communes, issues d'organes divers, reprennent des principes bien connus de la fonction publique française qui, en tant que corps de métier particulièrement construit servira, tout au long de ce développement de référence permettant d'analyser ces règles émergentes. Ce statut diffère cependant du statut des fonctionnaires internationaux au sens strict car il est attribué à un individu pour une durée limitée et non continue, par voie de concours[936].

Bien que le Règlement provisoire et le Statut du personnel des Nations Unies, édicté par le Secrétaire général en octobre 2009, considère l'ensemble du personnel des

936 Voir le Règlement provisoire et Statut du personnel de l'Organisation des Nation Unies, Circulaire du Secrétaire général du 6 octobre 2009, ST/SGB/2009/7, disposition 4.14, b).

Nations Unies comme des fonctionnaires[937], il paraît nécessaire ici de se détacher sensiblement du vocabulaire utilisé par les organes des Nations Unies afin de clarifier les différents statuts qui peuvent être attribués aux agents concourant à des missions onusiennes. En effet, si le Statut considère l'ensemble du personnel comme des fonctionnaires, il semble plus exact de ne qualifier de fonctionnaires de l'Organisation que les agents recrutés par voie de concours et non par voie contractuelle pour une durée limitée. En effet, lorsque les organes subsidiaires *ad hoc* créés par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII recrutent du personnel, ils envisagent l'exécution d'une mission limitée dans le temps puisqu'elle a pour objet de rétablir une situation pacifiée. Ainsi, le caractère *ad hoc* des organes subsidiaires créés par le Conseil pour rétablir la paix et la sécurité se répercute sur le statut des personnels qui contribuent, en leur sein, à la réalisation de leur mission ; les agents concourant à l'exercice d'une mission onusienne fondée sur le Chapitre VII sont recrutés pour une durée limitée[938]. Cependant si l'on constate à travers la pratique des organes onusiens que seuls des agents publics peuvent contribuer à l'accomplissement des missions onusiennes, tous ces agents publics ne sont pas pour autant des agents publics onusiens.

416. Concernant le recrutement des individus prétendant accéder au statut d'agent public au service d'un organe onusien, le Conseil de sécurité, comme ses organes subsidiaires, ont essentiellement fixé des conditions relatives aux individus eux-mêmes. Il est en effet exigé des prétendants à de tels postes qu'ils disposent de certaines qualifications et qu'ils adoptent par la suite un certain comportement lors de l'exécution de leur mandat.

417. Tout individu prétendant accéder à une fonction touchant à l'exercice de la puissance publique pour le compte d'un organe onusien doit disposer ou acquérir une qualification certaine relative au poste qu'il va occuper. Ce principe selon lequel le recrutement de l'agent doit essentiellement dépendre des compétences de ce dernier est une application,

937 Voir les dispositions sur la portée et l'objet du Statut du personnel des Nation Unies, précité.

938 Voir le Règlement provisoire et Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies précité, dispositions 4.12 à propos des engagements temporaires et 4.13 à propos des engagements à durée déterminée.

par les organes onusiens, du principe d'égale admissibilité aux emplois publics[939], consacré par les Pactes Internationaux comme l'un des aspects du principe d'égalité[940].

Cette exigence de qualification s'adresse tout d'abord aux États qui proposent leurs nationaux, ils ne doivent proposer que du personnel qualifié aux organes onusiens[941]. Cette exigence est ensuite traduite dans les statuts de chaque organe subsidiaire onusien[942] et de ses démembrements[943], imposant ainsi que tout recrutement soit essentiellement fondé sur les compétences reconnues à chaque individu. Ce souci de qualification est présent dans toutes les opérations menées par le Conseil mais doit être modulé en ce qui concerne les contingents nationaux envoyés dans les Opérations de paix. Puisqu'il est impossible pour les organes onusiens de contrôler les qualifications des membres de ces contingents, ils peuvent cependant eux-mêmes fournir cette qualification aux membres des contingents. C'est ainsi que le Conseil exige du Secrétaire général qu'il garantisse la formation des soldats participant à une Opération de paix en matière de droits de l'homme[944].

418. Une fois recruté, l'agent public doit adopter un comportement compatible avec la mission qui lui est conférée, il doit être de haute moralité, adopter une démarche non discriminatoire et se conformer à la discipline de sa profession. L'exigence de bonne moralité a toujours été une des conditions d'accès à la fonction publique française[945] et s'est muée aujourd'hui en une exigence d'absence d'incompatibilité pénale[946]. Dans la pratique des organes onusiens, cette exigence de haute moralité impose aux individus

---

939 O. DORD, *Droit de la fonction publique*, Thémis droit, Puf, 2007, p. 7 ; J.-M. AUBY, J.-B. AUBY, D. JEAN-PIERRE et A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, Précis, Dalloz, 4e édition, 2002, p. 135.

940 Pacte International relatif aux droits civils et politique du 16 décembre 1966 art. 25-c) : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discrimination visées à l'article 2 et sans restrictions raisonnables : [...] c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »

941 S/RES/827 (1993) § 5 : Les États et les OI doivent fournir du personnel qualifié au TPIY.

942 Statut du TPIY, art. 13 et Statut du TPIR, art. 12 : Qualification des juges. RPP des TPI, art. 44-A : Qualification du Conseil.

943 Concernant les Administrations intérimaires, UNTAET/REG/1999/5, 3-a) : Les juges et procureurs siégeant à la Cour d'appel *ad hoc* statuant en dernier ressort doivent justifier d'une expérience professionnelle de 12 ans au moins. UNTAET/REG/2000/6, 8.2 : Les membres de la Direction du Bureau central des paiements du Timor oriental doivent être réputés pour leurs compétences. UNMIK/REG/1999/6, 2 : Les membres de la Commission consultative technique pour les tribunaux et le service des poursuites doivent être choisis pour leurs compétences. UNMIK/REG/2000/28, 9 : Le personnel de l'Ombudsman doit être hautement compétent.

944 Concernant la situation en République démocratique du Congo S/RES/1906 (2009) § 13 : Le Secrétaire général doit dispenser une formation aux personnels militaires et de police sur les mesures à prendre en ce qui concerne les droits fondamentaux, la violence sexuelle et la problématique homme-femme.

945 Les autres conditions d'accès imposent que l'individu jouisse de ses droits civiques, qu'il respecte ses obligations militaires et les conditions d'aptitude physique, O. DORD, *op. cit.*, p. 120.

946 O. DORD, *ibid*.

d'exercer leurs fonctions en toute impartialité et en toute intégrité et elle est un des critères, sur un pied d'égalité avec les compétences professionnelles de l'agent, devant guider la décision de recrutement prise par l'organe onusien[947]. Cette exigence d'intégrité lors du recrutement des agents par les organes onusiens conduit ainsi certains États, en coopération avec une Opération de paix, à mettre en place des mécanismes de contrôle de leurs propres agents nationaux prétendant exercer des postes d'agent de la force publique[948], à la manière de l'administration française qui accorde des agréments aux candidats qui souhaitent intégrer la fonction publique[949]. Le recrutement d'agents publics au service des organes onusiens doit lui-même respecter les normes élémentaires relatives aux droits de l'homme en ce sens qu'il se doit d'être non discriminatoire et de promouvoir la diversité au sein des institutions[950], de la même manière que le recrutement dans la fonction publique française interdit les discriminations illicites liées aux orientations politiques ou religieuse, au sexe ou aux origines des candidats[951]. Enfin, la nature même de la mission exercée par les agents

947 Dans les Administrations intérimaires UNTAET/REG/1999/3, 2.2 et 2.3 : Les membres de la Commission judiciaire transitoire doivent être d'une parfait intégrité. UNTAET/REG/2000/3, 2.3 : Les membres de la Commission de la fonction publique doivent exercer leurs fonctions en tout indépendance et impartialité. UNMIK/REG/1999/5, 3-b-e) : L'impartialité et la haute moralité sont des critères déterminants pour le choix et la nomination des juges et des procureurs siégeant à la Cour d'appel *ad hoc* statuant en dernier ressort. UNMIK/REG/1999/6, 2 : Les membres de la Commission consultative technique pour les tribunaux et le service des poursuites doivent être choisis pour leur intégrité. UNMIK/REG/1999/7, 2.1 : Les membres de la Commission judiciaire consultative doivent répondre aux critères d'intégrité les plus exigeants. UNMIK/REG/2000/6, 2-c) : Les juges et procureurs internationaux auprès du Tribunal de district de Mitrovica doivent posséder une haute intégrité morale. UNMIK/REG/2000/28, 6.1 et 7.1 : L'Ombudsman et les ombudsman adjoints doivent jouir de la plus haute considération morale.

948 Concernant la situation au Congo S/RES/1856 (2008) § 22 : Les autorités congolaises doivent mettre en place un mécanisme de vérification qui prenne en compte, au moment de choisir des candidats, notamment à des postes importants dans l'armée, la police et autres services de sécurité, la conduite passée des intéressés sur le plan du respect du droit humanitaire et des droits de l'homme. S/RES/1906 (2009) § 29 : Les antécédents de membres de l'armée doivent être vérifiés ; § 32 : Nécessité de mettre en place un mécanisme efficace de sélection à l'entrée de l'armée contre les individus qui ont violé les droits de l'homme.
Concernant la situation en Haïti S/RES/1608 (2005) § 8 : La MINUSTAH doit agréer les membres actuels de la police nationale et ceux sur le point d'y être recrutés.

949 O. DORD, *op. cit.*, p. 122.

950 Concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1603 (2005) § 13, S/RES/1609 (2005) § 10, S/RES/1739 (2007) § 7 : Le Conseil souligne l'importance d'adopter une démarche respectueuse de l'égalité des sexes dans les Opérations de paix en général.
Concernant les Administrations intérimaires UNMIK/REG/1999/8, 2.2 : Au moins 10 % des membres du Corps de protection du Kosovo doivent être recrutés parmi les minorités ethniques. UNMIK/REG/1999/16, 6 : La politique en matière de personnel et d'emploi mise en œuvre par le Chef de l'Autorité budgétaire centrale du Kosovo doit refléter le caractère multiethnique de la population du Kosovo. UNMIK/REG/2000/11, 4 : En matière de personnel, les Codirecteurs de Départements administratifs doivent appliquer des politiques non discriminatoires et assurer une représentation équitable des deux sexes (Cette exigence est présente dans chaque Règlement de la MINUK qui crée un Département administratif).

951 O. DORD, *op. cit.*, pp. 123-124.

publics exige d'eux qu'ils exercent leur mission de manière désintéressée puisqu'ils doivent satisfaire l'intérêt général[952]. La fonction publique connaît ainsi une déontologie particulière et donc des codes de déontologie particuliers[953], et ce, quelle que soit la population qu'elle sert[954], car elle doit à la fois assister le pouvoir en toute honnêteté et agir au bénéfice des individus de manière impartiale[955] dans le respect des valeurs liées à la notion de service public[956]. Ainsi, l'agent public recruté par un organe onusien et exerçant sa mission au sein de cet organe doit se plier à la déontologie propre à sa fonction[957] et donc conformer son attitude aux codes de déontologie que peuvent adopter les organes onusiens[958].

419. Une fois recruté au sein d'un organe onusien, l'agent va bénéficier d'un statut d'agent public revêtu de sa spécificité internationale. Deux constats émergent alors de l'observation de la pratique des divers organes onusiens, l'un relatif à la pérennité du statut d'agent public, l'autre relatif à sa spécificité d'agent onusien.

420. La volonté de garantir la pérennité du statut d'agent public se vérifie dans la reconnaissance de rémunération et d'incompatibilités attachées au poste occupé par l'agent. L'octroi de rémunération ainsi que l'existence d'incompatibilités sont deux éléments du statut de l'agent public venant préserver son indépendance dans l'exercice de sa mission puisque chacun de ces deux éléments garantit que l'agent public pourra se consacrer exclusivement et uniquement à sa mission de service de l'intérêt général. Le droit à la rémunération constitue une garantie fondamentale accordée aux fonctionnaires[959], reconnue et respectée par les organes onusiens lorsqu'ils créent une nouvelle catégorie d'agents publics, puisque chaque poste créé par un organe onusien

952 O. DORD, *op. cit.*, p. 193 ; J.-M. AUBY, J.-B. AUBY, D. JEAN-PIERRE, A. TAILLEFAIT, *op. cit.*, p. 290.

953 O. DORD, *ibid*.

954 D. FAIRGRIEVE, *La fonction publique en Grande-Bretagne*, EDCE, n° 54, Paris, La Documentation française, 2003, p. 421 : La déontologie des fonctionnaires britanniques est développée dans le Civil Service Management Code, voir www.cabinet-office.gov.uk/

955 D. FAIRGRIEVE, *ibid.*

956 J.-M. AUBY, J.-B. AUBY, D. JEAN-PIERRE, A. TAILLEFAIT, *ibid.*

957 RPP des TPI, art. 46 : La discipline du Conseil doit être conforme au code de déontologie élaboré par le Greffier.

958 Concernant les Administrations intérimaires UNTAET/REG/1999/3, 15 : La Commission judiciaire transitoire doit adopter un code de déontologie à l'intention des juges et des procureurs. UNTAET/REG/2000/3, 9 ; La Commission de la fonction publique doit adopter un code de déontologie de la fonction publique. UNTAET/REG/2000/6, 15 : Les membres et anciens membres du Bureau central des paiements du Timor oriental sont tenus au secret professionnel. UNTAET/REG/2001/12 établissant un Code de discipline militaire pour les forces de défense du Timor Oriental.

959 O. DORD, *op. cit.*, p. 224 ; J.-M. AUBY, J.-B. AUBY, D. JEAN-PIERRE, A. TAILLEFAIT, *op. cit.*, p. 229.

voit défini avec précision le type de rémunération qui lui est attaché[960]. L'existence d'incompatibilités liées au poste occupé est elle aussi une manière de protéger l'indépendance des agents publics puisqu'elle garantit que l'agent public se consacrera exclusivement à sa fonction[961]. Cette règle de la prohibition du cumul d'activités est une règle fondamentale de la fonction publique française[962] et semble avoir été généralement reprise par les différents organes onusiens[963].

421. Les organes onusiens élaborent ainsi, au fil de la pratique, un régime statutaire pour tous les agents publics qui contribuent à l'accomplissement de la mission qui leur est confiée, sans pour autant que ce statut général fasse de tout agent public exerçant sa fonction pour le compte de l'ONU un agent onusien. Le fait de concourir à l'exécution d'une mission confiée à des organes onusiens et d'être dès lors soumis au régime général que ces derniers élaborent ne confère pas automatiquement à l'agent public le statut d'agent onusien, mais lui confère le statut d'agent public concourant à l'exercice d'une mission onusienne. En effet, un seul élément témoigne radicalement de la qualité onusienne d'un agent public, il s'agit du bénéfice des privilèges et immunités attachés au personnel des Nations Unies.

422. Cette distinction entre un agent public concourant à l'exercice d'une mission onusienne et un agent public spécifiquement onusien se comprend très clairement dès lors qu'on

---

960 Concernant l'administration du Timor oriental UNTAET/REG/1999/3, 12 sur la rémunération des membres de la Commission judiciaire transitoire ; UNTAET/REG/1999/5, 6.1 sur la rémunération des juges et procureurs siégeant à la Cour d'appel *ad hoc* statuant en dernier ressort. Concernant l'administration du Kosovo UNMIK/REG/1999/6, 6.1 sur la rémunération des personnels de la Commission consultative technique pour les tribunaux et le service des poursuites ; UNMIK/REG/1999/7, 8.1 sur la rémunération des membres de la Commission judiciaire consultative.
Concernant les Opérations de paix voir l'Accord dur le statut des forces, A/45/594 du 9 octobre 1990, art. 29 sur l'exonération d'impôts des soldes et émoluments des membres des Opérations.
Concernant les TPI, les juges ayant le même statut que celui des juges à la CIJ, ils bénéficient des dispositions de l'art. 32 du Statut de la CIJ.

961 O. DORD, *op. cit.*, p. 195 ; J.-M. AUBY, J.-B. AUBY, D. JEAN-PIERRE, A. TAILLEFAIT, *op. cit.*, p. 293 et p. 512.

962 Contrairement à la tradition britannique dans laquelle lorsque se présente un conflit d'intérêt, c'est au Senior management de décider, au cas par cas, quelle approche adopter. V. Civil Service Management Code, Section 4.1.3 cité *in* D. FAIRGRIEVE, *op. cit.*, pp. 423-424.

963 Concernant la situation au Kosovo UNMIK/REG/1999/7, 7.2 : sur les incompatibilités liées aux fonctions de juge et de procureur ; UNMIK/REG/2000/1, 7.8 : sur les incompatibilités entre les fonctions de codirecteur de département administratif et celles de membres du Conseil administratif intérimaire ; UNMIK/REG/2000/28, 8.1 : sur les incompatibilités liées à la fonction d'Ombudsman.
Concernant les TPI, les articles 13 *bis* 3) du Statut du TPIY et 12 *bis* 3) du Statut du TPIR, le statut des juges étant identique à celui des juges de la CIJ, dont les articles 16 et 17 du Statut consacrent les incompatibilités entre les fonctions de juge et de procureur.

s'intéresse précisément à la composition des organes établis par les Administrations intérimaires. Ainsi que certains l'ont démontré[964], l'Administration intérimaire remplit deux fonctions distinctes sur le territoire qu'elle a la charge d'administrer, elle est à la fois un organe international extérieur par rapport à la collectivité concernée et à la fois un organe qui assume des fonctions législatives, exécutives et judiciaires au sein de cette collectivité. De ce fait, il est possible d'analyser le pouvoir exécutif de l'Administration intérimaire de deux manières. Au sens large, le pouvoir exécutif de l'Administration consiste à exécuter le mandat international confié par le Conseil de sécurité à son organe subsidiaire onusien, mais au sens strict, le pouvoir exécutif de l'Administration consiste à créer des organes administratifs chargés d'appliquer le droit local[965]. Ces organes administratifs connaissent une composition mixte comprenant des fonctionnaires locaux ayant un *lien de rattachement* avec la collectivité considérée ainsi que des fonctionnaires internationaux qui, eux, *continuent de relever* de l'ONU[966]. Ainsi, si les fonctionnaires locaux agissent pour le compte et au nom de la collectivité considérée, les fonctionnaires internationaux agissent également pour le compte de la collectivité mais au nom de l'ONU, la raison de leur présence étant de garantir l'impartialité des décisions prises par les organes auxquels ils appartiennent. Cette dualité dans la composition des organes administratifs des Administrations intérimaires est consacrée par les règlements adoptés par le RSSG qui entérinent la différence entre fonctionnaires locaux et internationaux[967]. Selon notre analyse, les organes créés par les Administrations intérimaires sont donc intégralement composés d'agents publics, locaux et onusiens, dont les règlements du RSSG ont préalablement déterminé le statut général, cependant seuls les agents publics onusiens, en tant que fonctionnaires internationaux, vont bénéficier des privilèges et immunités attachés aux personnels des Nations Unies[968], à la manière d'un régime particulier au sein du régime statutaire général.

964 PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse précitée, § 151, p. 197.

965 PREZAS, *op. cit.*, § 152, p. 199.

966 PREZAS, *op. cit.*, p. 200, c'est nous qui soulignons.

967 Voir pour exemple concernant la situation au Kosovo UNMIK/REG/2001/36 dans lequel il est établi que la notion de fonctionnaire public ne couvre que les personnes payées par le budget consolidé du Kosovo, en sont donc exclus les fonctionnaires internationaux qui sont payés par le budget de l'ONU alors même qu'ils sont pourtant chargés de certaines fonctions dans les organes exécutifs locaux.

968 Les fonctionnaires internationaux bénéficient des articles V et VII de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies, Résolution 22 (I) de l'Assemblée générale du 13 février 1946.

423. Ce bénéfice particulier est ainsi reconnu aux soldats d'une force internationale, aux fonctionnaires internationaux et aux agents diplomatiques.

Lorsque le Conseil met en place une Opération de paix en vertu du Chapitre VII, une force militaire est toujours nécessaire afin de soutenir les efforts menés par l'Opération, la question se pose de savoir à qui confier le commandement et la direction de cette force et le Conseil dispose alors du choix de mandater une force multinationale ou une force internationale. Les contingents nationaux d'une force multinationale sont placés sous commandement unifié d'un État qui prend la direction de la Force, agissant certes pour le compte de l'ONU mais au nom de leur propre commandement, les contingents nationaux d'une force internationale sont placés sous l'autorité d'un agent onusien, agissant au nom et pour le compte de l'ONU[969]. Les premiers voient leur statut défini par un accord de siège passé entre le commandement de la force multinationale et le gouvernement de l'État hôte, les seconds voient leur statut défini par le même accord de siège[970] mais qui d'une part est signé entre l'État hôte et le Secrétaire général de l'ONU, et qui conséquemment d'autre part leur reconnaît le bénéfice de la Convention sur les immunités et privilèges Nations Unies[971].

424. Si les soldats membres de contingents nationaux agissant au nom et pour le compte de l'ONU au sein d'une force internationale sont couverts par cette Convention, c'est également le cas des fonctionnaires et des agents diplomatiques. Les statuts des TPI énoncent eux aussi le principe selon lequel les agents qui accomplissent la mission impartie aux Tribunaux bénéficient de la Convention[972], mais distinguent au sein du personnel, les juges, procureur et greffier qui en bénéficient au titre d'agents diplomatiques[973], et tous leurs personnels qui en bénéficient au titre de fonctionnaires[974]. Cette distinction établie par les Statuts des TPI met en lumière le fait que la catégorie d'agent public onusien recoupe d'autres catégories préexistantes et rassemble des agents dont les fonctions n'ont pas la même nature.

---

969 Sur la distinction entre une force multinationale et une force internationale voir les observations du Secrétaire général dans son rapport du 13 décembre 1995 sur la nature de la force devant soutenir l'Administration transitoire en Slavonie orientale, S/1995/1028, § 13 et §§ 23-24.

970 Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale du 9 octobre 1990, A/45/594, § 2.

971 Modèle d'accord sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations Unies et les pays qui accueillent des Opération de maintient de la paix, remis par le secrétaire général à l'Assemblée générale, A/45/594, art. III.

972 Statut du TPIY, art. 30.1 ; Statut du TPIR, art. 29.1.

973 Statut du TPIY, art. 30.2 ; Statut du TPIR, art. 29.2.

974 Statut du TPIY, art. 30.3 ; Statut du TPIR, art. 29.3.

425. L'analyse du statut des membres et membres associés des Comités des sanctions mène à des conclusions similaires. Ces Comités, dont on a souligné les rapports très étroits qu'ils pouvaient entretenir avec le Conseil de sécurité, se voient attribuer une mission au caractère politique prononcé qui se traduit dans leur mode de composition, faisant exclusivement appel aux membres du personnel diplomatique des États membres du Conseil[975]. La même constatation émerge lorsque l'on s'intéresse aux membres associés de ces Comités constitués par les groupes d'experts. Bien que la création de ces groupes d'experts soit réalisée conjointement par le Secrétaire général et le Comité, ces groupes d'experts exercent toujours leur mission sous la direction du Comité, ce qui donne à leur mission un caractère politique puisque menée au sein d'un organe politique. Cependant, l'implication du Secrétaire général dans la désignation des experts garde tout son sens, puisque la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies prévoit que les experts bénéficient des mêmes avantages et immunités que les fonctionnaires, qui eux, sont visés par l'article V[976]. On pourrait alors analyser cette catégorie de personnel comme constituant une fonction publique politique onusienne.

426. Dans l'éventail des compétences étatiques personnelles exercées par les organes onusiens pour maintenir la paix internationale, ceux-ci élaborent, au fur et à mesure de leur pratique, un statut général des agents publics concourant à l'exercice d'une mission onusienne. Ce régime impose aux agents prétendant accéder à de tels postes qu'ils disposent de compétences certaines et qu'ils se conforment à des obligations particulières. La pratique des organes onusiens signifie donc que seuls des agents publics peuvent concourir à l'exercice d'une mission onusienne, mais pour autant tous ne sont pas des agents publics onusiens. Le bénéfice des privilèges et immunités des Nations Unies apparaît comme la condition *sine qua non* pour que l'agent public concourant à l'exercice d'une mission onusienne soit qualifié d'onusien.

427. L'un des objectifs poursuivis par le Conseil lorsqu'il agit en faveur du maintien de la paix étant de replacer l'individu au centre des préoccupations de la collectivité, les actes que le Conseil et ses organes subsidiaires adoptent contribuent à reconnaître

---

975 F. ALABRUNE, *La pratique des Comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990*, AFDI 1999, p. 230.

976 Convention sur les privilèges et les immunités des Nation unies de l'Assemblée générale du 13 février 1946, précitée, article VI.

l'existence d'un droit à la participation dans la conduite des affaires publiques, à travers les statuts de citoyen et d'agent public. À travers la détermination d'un noyau dur du contenu de ces statuts, le Conseil consacre l'existence d'un minimum normatif que les États doivent respecter pour que les individus puissent vivre ensemble au sein d'une collectivité organisée.

428. De manière plus générale, le Conseil à travers son action en faveur de la paix contribue à élaborer des régimes protecteurs des individus impliqués dans une menace à la paix, qu'ils soient les victimes d'une telle situation ou qu'ils soient les acteurs du règlement de la situation. En garantissant préalablement le statut des acteurs visant à pacifier la situation, les actes de droit dérivé onusien permettent une protection plus efficace des victimes d'une telle situation. Par l'élaboration de ces régimes protecteurs émergent ainsi deux droits essentiels qui doivent être garantis à l'individu, un droit à la sécurité qui lui est en tant que composante de l'humanité dans son ensemble, et un droit à la participation à la vie publique en tant que citoyen appartenant à une collectivité humaine déterminée.

429. Les actes de droit dérivé onusien adoptés en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies contribuent à l'élaboration de régimes généraux individuels internationaux. Le Conseil de sécurité ainsi que les organes subsidiaires qu'il a créés s'arrogent la compétence de régir, dans l'ordre international, la situation des individus concernés par une situation de crise, qu'ils en soient les victimes, les auteurs ou encore ceux qui contribuent à son règlement. Usant ici de compétences de nature législative, les organes onusiens mandatés pour régler une situation de crise considèrent l'individu comme un véritable objet du droit international, à défaut de pouvoir d'ores et déjà conclure à sa qualité de véritable sujet de droit, au sens d'un destinataire direct de la norme. Ici, l'individu est un destinataire indirect de la norme, puisque ne pouvant bénéficier de ces droits que si l'État les lui garantit effectivement, mais il est l'objet réel de la réglementation contraignante qu'établissent les organes onusiens.

430. Si, en règle générale, l'individu est un destinataire indirect de la norme internationale qui, pour se réaliser effectivement, doit être mise en œuvre par l'État, destinataire direct de la norme et vecteur de son application, il existe des situations dans lesquelles les

organes onusiens créés par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII vont eux-mêmes adopter des actes individuels, régissant ainsi directement une situation individuelle. En effet, dans certaines circonstances tenant à la nature des organes subsidiaires créés par le Conseil et de la mission pour laquelle le Conseil les a mandatés, ces organes onusiens nés du Chapitre VII de la Charte adoptent des actes individuels de droit dérivé onusien dont l'objet est de modifier la situation juridique des individus.

Section 2. L'édiction d'actes individuels

431. Afin de donner un effet utile aux compétences qui leur sont reconnues, les organes onusiens disposent de la compétence nécessaire pour édicter des actes individuels sur le fondement des régimes généraux qu'ils ont préalablement élaborés. Ayant institué différents régimes auxquels peuvent être soumis les individus, les organes onusiens disposent dès lors de la compétence de soumettre directement ces individus à un régime juridique nouveau. Les actes que ces organes adoptent ont vocation à régir directement la situation juridique des individus en raison de la nature de la mission que le Conseil de sécurité leur a confié en vertu du Chapitre VII. Les actes de droit dérivé onusiens étudiés dans les développements qui suivent sont des actes unilatéraux individuels en ce sens que ce sont des actes nominatifs, adressés à un individu nommément désigné, ils ont donc vocation à régir directement la situation juridique des individus visés. Ainsi qu'on l'a remarqué dans le titre précédent[977], les actes de droit dérivé peuvent avoir vocation à exercer des compétences exécutives, au titre desquelles figurent les compétences administrative (§ 1) et juridictionnelle (§ 2). Ce sont ces deux types d'actes individuels qui sont ici étudiés.

§ 1. L'édiction d'actes administratifs

432. Les organes onusiens, dans le cadre de l'exercice des compétences personnelles qui leur sont attribuées, peuvent adopter une grande variété d'actes administratifs afin de mettre en œuvre les régimes généraux qu'ils ont institués. En croisant l'analyse menée dans le chapitre précédent[978] et celle menée dans la section précédente[979], on constate qu'en matière d'actes administratifs, les organes onusiens peuvent soumettre un individu à deux types de régimes généraux, soit un régime protecteur de droit commun soit un régime répressif de sanctions. L'autorité onusienne peut donc modifier le statut juridique d'un individu en adoptant à son égard un acte unilatéral statutaire (A), plaçant

977 Voir *supra* Titre 2e, Chapitre 3 L'exercice de compétences territoriales, Section II. L'exercice de compétences d'exécution.

978 Voir *supra* Chapitre 3. L'exercice de compétences territoriales, Section II. L'exercice de compétences d'exécution, § 1. L'exercice de compétences administratives.

979 Voir *supra* Section I. La détermination d'un régime général, § 1. La détermination de régimes répressifs, B. L'élaboration de régimes de sanctions. Et § 2. La détermination de régimes protecteurs, B. Le droit de participer à la conduite des affaires publiques.

l'individu sous l'empire d'un régime de droit commun, ou une sanction administrative (B), ayant pour objet de restreindre les activités menées par cet individu.

A. Les actes statutaires

433. On entend par acte statutaire tout acte administratif unilatéral adopté par un organe onusien à l'égard d'un individu déterminé et qui place cet individu sous un régime général protecteur de droit commun élaboré par l'organe onusien. Certains de ces actes vont avoir un effet déclaratif et reconnaître une situation de fait afin de garantir les conséquences juridiques qui en découlent (1), d'autres vont à l'inverse soumettre l'individu à un nouveau régime juridique (2).

1. Les actes déclaratifs

434. Les actes unilatéraux déclaratifs sont délivrés par l'Administration intérimaire à tout individu afin de reconnaître officiellement le statut qui est le sien. L'acte déclaratif unilatéral a donc pour objet d'authentifier le statut, la qualité de la personne, et dès lors de reconnaître à une situation de fait ou de droit toutes les conséquences de droit qui s'y rattachent.

435. Ainsi qu'on l'a vu plus tôt, si un individu peut prouver qu'il est né au Kosovo ou a au moins un parent né au Kosovo et qu'il a résidé plus de cinq années au Kosovo, alors il bénéfice automatiquement du droit à une carte d'identité[980]. La délivrance de ce document officiel, acte administratif unilatéral, a donc bien un caractère déclaratif puisqu'il vient consacrer juridiquement une situation de pur fait[981].

Il est également intéressant de souligner l'existence d'un autre type d'acte déclaratif qu'est le certificat de décès. Si l'Administration intérimaire a confié à une Commission le soin d'identifier les dépouilles des victimes[982], le certificat de décès établi par la Section chargée de l'état civil est un acte qui constate un élément de pur fait[983], le décès d'une personne disparue, et qui permet d'en tirer toutes les conséquences juridiques.

980 Voir UNMIK/REG/2000/13, Section 3.
981 *Ibid.*, Section 5.
982 Voir UNMIK/REG/2000/28, Section 6.1.
983 *Ibid.*, Section 4.

On peut enfin signaler le mécanisme de la reconnaissance de l'existence des ONG, constituées en association ou en fondation, et dont la création ne nécessite que la réunion de conditions de fait[984]. Ce n'est que si la personne morale ainsi constituée souhaite mener des activités en tant qu'entité légale qu'elle va demander son inscription auprès de l'Administration dans un formulaire retraçant ces éléments de fait[985]. Il est intéressant de noter que l'Administration dispose, pour inscrire ou refuser d'inscrire une ONG au registre, d'une compétence liée puisqu'elle ne dispose pas d'un pouvoir de qualification des faits, elle est liée par la constatation de certains faits dont elle doit tirer toutes les conséquences juridiques[986]. Ici encore, l'Administration intérimaire va émettre un acte unilatéral déclaratif constatant l'existence d'une association, en ce sens que cet acte reconnaît les conséquences juridiques attachées à une situation de fait.

436. Les actes déclaratifs émis par une autorité administrative peuvent également venir reconnaître l'existence une situation juridique et dès lors consacrer, pour l'individu qui est l'objet de cet acte unilatéral, les droits attachés à cette condition juridique particulière. Cette situation se constate pour les individus titulaires d'une carte d'identité, document prouvant à la fois leur identité et leur nationalité. Ce document officiel constatant une situation de fait place l'individu qui en est détenteur dans une situation juridique lui permettant de bénéficier de certains droits.

Sur un territoire géré par une Administration intérimaire, la possession d'une carte d'identité permet à son détenteur de se voir délivrer automatiquement des documents de voyage[987] et d'être automatiquement inscrit sur les listes électorales[988]. Une situation comparable est constatée en Côte d'Ivoire, où l'Opération de paix instituée par le Conseil de sécurité surveille l'exercice correct, par l'administration nationale et locale, de compétences relatives à l'édiction d'actes déclaratifs. Les engagements pris par les parties et entérinés par le Conseil relativement à l'identification et à l'enregistrement de la population en vue des opérations électorales doivent *in fine* se concrétiser par la délivrance de jugements supplétifs d'acte de naissance aux personnes nées en Côte

984 Voir UNMIK/REG/1999/22, Section 2.
985 *Ibid.*, Section 4.3.
986 *Ibid.*, Section 5.1.
987 Voir UNMIK/REG/2000/18, Section 2.1.
988 Voir UNMIK/REG/2000/21, Section 7.1.

d'Ivoire qui n'ont jamais été inscrites à l'état civil[989], de cartes nationales d'identité[990], de cartes d'électeur[991] et l'inscription sur les listes électorales[992].

Ces actes unilatéraux délivrés par l'Administration, qu'elle soit intérimaire ou nationale, sont bien des actes déclaratifs puisque l'Administration reconnaît simplement à l'individu détenteur d'une carte d'identité la capacité d'exercer les droits rattachés à son statut de citoyen ou de résident, le droit de quitter le territoire et le droit de participer à la vie démocratique de la collectivité à laquelle il est rattaché.

2. Les actes créateurs de droit

437. Contrairement aux actes déclaratifs par lesquels l'Administration reconnaît la situation juridique dans laquelle se trouve un individu, les organes onusiens peuvent également édicter des actes créateurs de droits à l'égard des individus qui se trouvent sur le territoire soumis à leur autorité. Ces actes créateurs de droits placent l'individu dans une nouvelle situation juridique, ils confèrent à l'individu qui en est l'objet un statut juridique nouveau, qui a été préalablement élaboré par les organes onusiens. Il est possible d'analyser ces actes en deux catégories matériellement distinctes, d'une part les nominations d'agents publics et d'autre part la délivrance d'agréments administratifs.

438. L'acte de nomination émis par un organe onusien a pour objet de conférer à un individu le statut d'agent public concourant à l'exercice d'une mission onusienne. Les missions menées sous les auspices du Chapitre VII étant confiées à des organes subsidiaires *ad hoc* du Conseil de sécurité, les agents publics qui concourent à l'exercice de missions onusiennes au sein de ces organes ne bénéficient de ce statut que de manière limitée dans le temps, la durée de la mission conférée à l'agent étant fonction de la durée de la mission confiée à l'organe subsidiaire. Autrement dit, l'acte de nomination édicté par un organe onusien ne place pas l'individu dans un statut de fonctionnaire international, acquis par concours[993], mais de collaborateur occasionnel[994], acquis par contrat pour une

989 Accords de Ouagadougou du 4 mars 2007, 1.1.
990 *Ibid.*, 1.3.1.
991 *Ibid.*, 1.3.2.3.
992 *Ibid.*, 1.3.2.2. et 2.1.2.
993 Règlement provisoire et Statut du personnel des Nations Unies, ST/SGB/2009/7, disposition 4.14, b).
994 N. NYEMBO BAATIE, *Statut juridique des fonctionnaires internationaux : cas du Secrétaire général de l'ONU*, Mémoire, Université Protestante du Congo, souce :

durée temporaire[995] ou déterminée[996]. Il apparaît que c'est l'autorité onusienne créatrice de l'organe au sein duquel des agents publics sont nommés qui détient le pouvoir de désignation au sein de cet organe.

439. Les agents publics appartenant aux instances dirigeantes des organes subsidiaires créés en vertu du Chapitre VII sont désignés par les organes onusiens principaux que sont le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétaire général. Les RSSG des Opérations de paix et des Administrations intérimaires, les membres associés des Comités des sanctions et le personnel des TPI sont tous désignés conjointement par les organes principaux des Nations Unies, mais leur nomination n'est effective que par l'intervention du Secrétaire général qui seul, en tant que chef du personnel onusien, détient effectivement le pouvoir de nomination des agents publics concourant à l'exercice d'une mission onusienne. La prise de poste de ces agents ne devient effective qu'après qu'ils ont reçu la lettre de nomination[997], acte unilatéral individuel nominatif contenant tous les éléments d'un contrat de travail[998], signée par le Secrétaire général, les installant à un poste déterminé.

440. Dans le cadre des Opérations de paix et des Administrations intérimaires, c'est le Secrétaire général qui exerce le pouvoir de désignation de son Représentant spécial chargé de la direction de l'Opération, sous le contrôle du Conseil de sécurité. L'acte de désignation du RSSG n'est pas en lui-même un acte administratif puisqu'il se matérialise en deux lettres, l'une contenant la proposition du Secrétaire général au Conseil de sécurité[999] et l'autre contenant l'acceptation du Conseil de sécurité[1000]

---

http://www.memoireonline.com/09/10/3892/m_Statut-juridique-des-fonctionnaires-internationaux-cas-du-secretaire-general-de-lONU.html

995 Règlement provisoire et Statut du personnel des Nations Unies, précité, disposition 4.12, a) : L'engagement temporaire doit permettre de faire face à des besoins ponctuels ou à des pointes de volume de travail.

996 Règlement provisoire et Statut du personnel des Nations Unies, précité, disposition 4.13, a) : L'engagement à durée déterminée vise des travaux d'une durée définie.

997 Règlement provisoire et Statut du personnel des Nations Unies, précité, article 4.1 et Annexe II du Statut.

998 Règlement provisoire et Statut du personnel des Nations Unies, précité, disposition 4.1.

999 Concernant l'intention du SG de nommer son Représentant spécial pour la MINUL, voir S/2003/926, pour la nomination des Représentants spéciaux au Congo, en Côte d'Ivoire et au Liberia voir S/2007/622 ; pour la nomination du RSSG pour la MINUK voir S/2008/411 ; pour la nomination du RSSG au Soudan voir S/2010/57 ; pour la nomination du RSSG en Haïti voir S/2010/160 ; pour la nomination du RSSG au Congo voir S/2010/303.

1000 Concernant l'accord du Conseil de sécurité sur l'intention du SG de nommer son RSSG pour la MINUL, voir S/2003/927, pour la nomination des RSSG au Congo, en Côte d'Ivoire et au Liberia voir S/2007/623 ; pour la nomination du RSSG pour la MINUK voir S/2008/412 ; pour la nomination du

adressée au Secrétaire général. C'est sur le fondement de ces lettres que le Secrétaire général va accomplir les formalités administratives internes à l'Organisation afin d'installer le RSSG dans son poste, au rang de Secrétaire général adjoint[1001], en édictant la lettre de nomination.

441. La question des nominations au sein des Comités ne concerne pas les membres eux-mêmes puisqu'ils sont désignés par les États membres en tant qu'agents diplomatiques nationaux. Il est cependant intéressant d'analyser la question de la désignation des membres associés aux Comités du Conseil de sécurité, autrement dit des groupes d'experts dont le Conseil confie la création conjointement au Secrétaire général et aux Comités[1002]. Ainsi, en réalité, si le Comité détermine matériellement la composition des groupes d'experts, c'est le Secrétaire général qui exerce effectivement le pouvoir formel de désignation des experts, en tant que chef du personnel de l'Organisation. Ces experts concourent à l'exercice d'une mission onusienne pour une durée préalablement déterminée par le Conseil de sécurité dans la résolution qui décide de la création du groupe d'experts[1003], ils sont donc des agents occasionnels de l'Organisation. À ce titre,

---

RSSG au Soudan voir S/2010/58 ; pour la nomination du RSSG en Haïti voir S/2010/161 ; pour la nomination du RSSG au Congo voir S/2010/304.

1001 Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 10 de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, S/1999/672 § 4.

1002 Voir notamment concernant le Comité pour la Sierra Leone, S/RES/1306 (2000) § 19 ; le Comité pour le Liberia, S/RES/1521 (2003) § 22 ; le Comité de lutte contre Al Qaïda, S/RES/1526 (2004) §§ 6-7 ; le Comité pour le Congo, S/RES/1533 (2004) § 10 ; le Comité pour la Côte d'Ivoire, S/RES/1584 (2005) § 7 ; le Comité pour le Soudan, S/RES/1591 (2005) § 3-b).

1003 Voir, par exemple, pour la création de groupes d'experts chargés d'assister le Comité pour le Congo : un premier groupe d'experts est créé par la résolution S/RES/1533 (2004) § 10 pour une période de 3 mois, un deuxième est créé par la résolution S/RES/1596 (2005) § 21 pour une période de 3 mois, puis son mandat est régulièrement prorogé pour des durées déterminées notamment par les résolutions S/RES/1698 (2006) § 3, S/RES/1768 (2007) § 4 et S/RES/1799 (2009) § 4.
Voir, par exemple, pour la création de groupes d'experts chargés d'assister le Comité pour la Côte d'Ivoire : un premier groupe d'experts est créé par la résolution S/RES/1584 (2005) § 7 pour une période de 6 mois, un deuxième est créé par la résolution S/RES/1643 (2005) § 9 pour une période de 6 mois, puis son mandat est régulièrement prorogé pour des durées déterminées notamment par les résolutions S/RES/1727 (2006) § 7, S/RES/1782 (2007) § 8 et S/RES/1842 (2008) § 10.
Voir, par exemple, pour la création de groupes d'experts chargés d'assister le Comité pour le Liberia : un premier groupe d'experts est créé par la résolution S/RES/1343 (2001) § 19 pour une durée de 6 mois, un deuxième est créé par la résolution S/RES/1408 (2002) § 16 pour une période de 3 mois, un troisième est créé par la résolution S/RES/1478 (2003) § 25 pour une période de 5 mois.
Voir la création pour une période de 4 mois d'un groupe d'experts chargé d'assister le Comité pour la Sierra Leone : S/RES/1306 (2000) § 19.
Voir, par exemple, pour la création de groupes d'experts chargés d'assister le Comité pour la Somalie : un premier est créé par la résolution S/RES/1425 (2002) § 3 pour une période de 6 mois, un second est créé par la résolution S/RES/1474 (2003) § 3 pour une période de 6 mois, puis un groupe de contrôle est créé par la résolution S/RES/1519 (2003) § 2 pour une période de 6 mois, régulièrement rétabli pour des périodes déterminées notamment par les résolutions S/RES/1558 (2004) § 3, S/RES/1587 (2005) § 3 et S/RES/1630 (2005).

ils bénéficient également de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies[1004] et ont donc le statut d'agent public onusien.

442. Les personnels des TPI connaissent un mode de désignation différent selon l'organe du Tribunal auquel ils sont attachés : Les juges sont élus par l'Assemblée générale sur proposition du Conseil de sécurité[1005], le Procureur est nommé par le Conseil sur proposition du Secrétaire général[1006] et le Greffier est désigné par le Secrétaire général après consultation du Président du Tribunal[1007]. Suivant une logique identique, le personnel du bureau du Procureur est nommé par le Secrétaire général sur proposition du Procureur[1008] et le personnel du greffe est lui aussi nommé par le Secrétaire général sur recommandation du Greffier[1009]. Encore une fois si la désignation politique appartient concurremment aux principaux organes onusiens, la nomination administrative par laquelle l'agent public est installé dans son poste est réalisée par la lettre de nomination édictée par le Secrétaire général. Celle-ci doit prévoir, concernant les Procureurs et les Greffiers des TPI, qu'ils bénéficient respectivement des conditions d'emploi de Secrétaire général adjoint et de sous-secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies[1010].

443. La question du recrutement d'agents publics au sein des démembrements des organes subsidiaires du Conseil de sécurité se pose essentiellement au sein des Administrations intérimaires puisque leur mission est de rétablir, sur le territoire concerné, les instances démocratiques nécessaires au fonctionnement et à la gestion autonomes du territoire. Dans le cadre des Administrations intérimaires, l'Administrateur détenant l'intégralité du pouvoir exécutif[1011], dispose alors seul et de manière quasi absolue du pouvoir de nomination et de révocation[1012] qui est l'un des aspects du pouvoir exécutif[1013]. En effet,

---

1004 Article VI de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies précitée, sur les experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies.

1005 Statut du TPIY, art. 13 *bis* -1 et 13 *ter* -1 ; Statut du TPIR, art. 12 *bis* -1 et 12 *ter* -1.

1006 Statut du TPIY, art. 16-4 ; Statut du TPIR, art. 15-4.

1007 Statut du TPIY, art. 17-3 ; Statut du TPIR, art. 16-3.

1008 Statut du TPIY, art. 16-5 ; Statut du TPIR, art. 15-5.

1009 Statut du TPIY, art. 17-4 ; Statut du TPIR, art. 16-4.

1010 Statut du TPIY, art. 16-4 *in fine* pour le Procureur et 17-3 *in fine* pour le Greffier ; Statut du TPIR, art. 15-4 *in fine* pour le Procureur et 16-3 *in fine* pour le Greffier.

1011 Voir pour la MINUK le Règlement UNMIK/REG/1999/1, Section 1.1. Voir pour l'ATNUTO le Règlement UNTAET/REG/1999/1, Section 1.1.

1012 Voir pour la MINUK le Règlement UNMIK/REG/1999/1, Section 1.2. Voir pour l'ATNUTO le Règlement UNTAET/REG/1999/1, Section 1.2.

1013 I. PREZAS, *op. cit.*, § 152, p. 199.

par l'édiction de Règlements fondés sur la résolution contraignante du Conseil de sécurité, le RSSG exerce seul le pouvoir d'instituer des organes exerçant des compétences territoriales et personnelles et s'attribue systématiquement le pouvoir de désigner les individus siégeant au sein de ces organes[1014]. C'est par l'édiction de *notifications*, adoptées sur le fondement des règlements et des directives de l'Administration intérimaire, que le RSSG nomme des agents à des postes au sein des démembrements des Administrations intérimaires[1015]. Une distinction s'établit ici entre les agents publics onusiens et les agents publics recrutés localement, c'est-à-dire ayant un lien de rattachement avec la collectivité considérée. Si le RSSG choisit seul les membres de la Mission qui siègent dans des instances démocratiques locales instituées par elle, il doit composer avec les institutions représentatives locales lorsqu'il s'agit de désigner un agent local au sein des instances démocratiques. Le RSSG doit exercer son pouvoir de nomination à l'égard d'un agent public local en tenant compte de la diversité ethnique du territoire[1016] ou après qu'il a reçu les recommandations des institutions représentatives[1017]. Mais en règle générale, le RSSG ne participe qu'aux désignations

---

1014 Au Timor oriental, concernant la nomination par le RSSG des agents des démembrements de l'ATNUTO voir pour des exemples UNTAET/REG/1999/2, Section 2.5 : Nomination des membres du Conseil consultatif national. UNTAET/REG/1999/3, Section 2.5 : Désignation des membres de la Commission judiciaire transitoire et Section 11 : Nomination des juges et des procureurs. UNTAET/REG/2000/1, Section 5.1 : Nomination du Chef de l'Autorité budgétaire centrale du Timor oriental. UNTAET/REG/2000/3, Section 2.1 : Nomination des membres de la Commission de la fonction publique. UNTAET/REG/2000/6, Section 8.1 : Nomination des membres de la direction du Bureau central des paiements du Timor oriental.
Au Kosovo, concernant la nomination par le RSSG des agents des démembrements de la MINUK voir pour des exemples UNMIK/REG/1999/5, Section 1.2 : Nomination des membres de la Cour d'appel *ad hoc* statuant en dernier ressort et Section 2 : Nomination des procureur et procureur adjoint. UNMIK/REG/1999/8, Section 2.3 : Nomination des membres du Corps de protection du Kosovo. UNMIK/REG/1999/14, Section 1.1 : Nomination des administrateurs régionaux. UNMIK/REG/1999/16, Section 3.1 : Nomination du Chef de l'Autorité budgétaire centrale du Kosovo. UNMIK/REG/2000/1, Section 4.1 : Nomination des membres du Conseil administratif intérimaire et Section 7.6 : Nomination des codirecteurs de chaque département administratif. UNMIK/REG/2000/38, Section 6.2 : Nomination de l'Ombudsman et Section 7.1 : Nomination des ombudsmans adjoints.

1015 Voir pour des exemples de nomination au sein de l'ATNUTO : UNTAET/NOT/2000/1 on the Provisional Appointment of Judges and Prosecutors, UNTAET/NOT/2000/3 on the Appoitment of the Acting General Manager and Acting Dputy General Manager of the Central Paymeents Office of East Timor et UNTAET/NOT/2000/14 on the Appoitment of Membres of District Advisory Councils.

1016 Voir pour des exemples au sein de la MINUK : UNMIK/REG/2000/1 sur la structure administrative intérimaire mixte au Kosovo, Section 4.2 : Le RSSG est tenu de nommer trois membres albanais et un membre serbe, en tant que membres kosovars du Conseil administratif intérimaire.

1017 Voir pour des exemples au sein de l'ATNUTO : UNTAET/REG/1999/2 sur l'établissement d'un Conseil consultatif national, Section 2.5 : Les membres est-timorais ne sont nommés qu'après consultation des groupes représentatifs. UNTAET/REG/2000/3 sur la création d'une Commission de la fonction publique, Section 2.1 : Le RSSG nomme les membres est-timorais après consultation des représentants du peuple timorais. UNTAET/DIR/2001/3 sur l'établissement de Commissions constitutionnelles dans chaque District afin d'assister l'Assemblée Constituante pour la rédaction d'une Constitution pour un Timor oriental indépendant et démocratique, Section 6 : Les membres de ces Commissions sont tous des est-timorais nommés par le RSSG après consultation des districts.

des agents dirigeants des démembrements créés par les règlements de l'Administration intérimaire, laissant à ces agents le soin de désigner leur propre personnel[1018], leur attribuant par là le pouvoir de nomination au sein de leur propre service reconnu à tout chef de service.

On constate donc que les organes onusiens ainsi que leurs démembrements se partagent le pouvoir de nomination des agents publics qui concourent à l'exercice des missions onusiennes fondées sur le Chapitre VII, exerçant ainsi des compétences personnelles à l'égard des individus par l'édiction d'actes unilatéraux modifiant directement la situation juridique de l'individu considéré.

444. Une seconde catégorie d'actes unilatéraux créateurs de droits édictés par les organes onusiens à l'égard des individus se compose des autorisations et des agréments administratifs ainsi que des déclarations préalables. Ces trois types de mesures individuelles de police économique ont pour objet de réglementer l'exercice par les individus de certaines libertés afin de prévenir les troubles à l'ordre public. Différents régimes peuvent être institués par l'autorité compétente, ménageant plus ou moins la liberté individuelle face au pouvoir de contrôle de l'administration.

445. L'autorisation administrative est une mesure de police administrative permettant à l'individu qui en est l'objet d'exercer une liberté après en avoir reçu l'autorisation par l'autorité de police[1019]. Dans un État libéral, le principe selon lequel « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception »[1020] impose à la loi de mettre en place un tel

---

1018 Voir pour des exemples au sein des démembrements de la MINUK : UNMIK/REG/19999/10 portant création de l'Office des services bancaires et des paiements au Kosovo, Section 32.1 : Le Directeur général, nommé par le RSSG, nomme les membres du personnel, les agents et les correspondants de l'Office. UNMIK/REG/1999/23 sur la création de la Direction du logement et des biens immeubles et de la Commission des litiges relatifs au logement et aux biens immeubles, Section 3 : Le Directeur exécutif de la Direction, nommé par le RSSG, désigne le personnel de la Direction et affecte des agents à la Commission. UNMIK/REG/2000/9 sur la création du Département administratif de l'administration locale, Section 3 b) : Les codirecteurs, nommés par le RSSG en vertu du Règlement UNMIK/REG/2000/1, Section 7.6, sont conjointement responsables du recrutement de personnel. Cette disposition est reprise à l'identique dans tous les Règlements portant création d'un Département administratif.
Voir pour des exemples au sein des démembrements de l'ATNUTO : UNTAET/REG/2000/1 portant création de l'Autorité budgétaire centrale du Timor oriental, Section 5.3 : Le Chef de l'Autorité, nommé par le RSSG, nomme le personnel. UNTAET/REG/2000/6 portant création du Bureau central des paiements du Timor oriental, Section 12.1 : Le Directeur général, nommé par le RSSG, nomme le Contrôleur du bureau avec l'accord du RSSG.

1019 B. SEILLER, *Droit administratif 2, L'action administrative*, Champs Université, Flammarion, 3e édition, 2010, pp. 99-100.

1020 Conclusions Corneille, sur CE 10 août 1917, *Baldy*, Lebon p. 637, cité *in* B. SEILLER, *ibid.*, p. 101.

régime d'autorisation préalable, sans lequel l'autorité de police ne serait pas compétente pour adopter des mesures restrictives de liberté[1021]. Cette pratique se constate au sein des Administrations intérimaires. Le RSSG, en adoptant des règlements ayant valeur de loi sur le territoire administré[1022], met en place des régimes d'autorisation préalable pour exercer certaines activités économiques et confie à un démembrement de l'Administration créé à cet effet l'autorité pour accorder ou refuser l'autorisation nécessaire à l'exercice de l'activité visée[1023].

446. L'agrément, en tant que catégorie particulière d'autorisation administrative, est une « procédure visant à associer une personne, généralement privée, à une tâche d'intérêt général, ce qui conduit à la mise en place d'une collaboration entre le titulaire de l'agrément et l'administration et à un contrôle des pouvoirs publics sur l'agréé, avant et surtout après l'octroi »[1024]. De la même manière, on constate que le RSSG a recours à ce régime, dans le cadre des Administrations intérimaires, afin d'encadrer l'activité des sociétés de sécurité privée et des banques[1025], dont la mission concourt effectivement à la satisfaction de l'intérêt général.

447. Le régime le plus protecteur des libertés individuelles est celui de la déclaration préalable qui se traduit pour le particulier en une simple obligation d'informer l'Administration de sa décision d'exercer une liberté. L'administration dispose alors d'un droit de regard sur cette activité, lui permettant d'agir, le cas échéant au pénal, pour prévenir un danger public ou réprimer un comportement. L'individu peut donc exercer son activité librement, n'étant tenu qu'à l'obligation d'informer

---

1021 J-CL, *Police administrative*, tome 4, Fascicule 200, mise à jour du 6 juin 2007. R. CHAPUS, *Droit administratif général, Tome 1*, Domat, droit public, Monchrestien, 15e édition, 2001, pp. 726-727.

1022 UNMIK/REG/1999/1 et UNTAET/REG/1999/1, Section 4 : « Dans l'exercice des fonctions confiées à l'Administration intérimaire/transitoire, […] la MINUK/l'Administrateur transitoire publiera, selon que besoins, des actes législatifs sous la forme de règlements. »

1023 Pour le Kosovo voir UNMIK/REG/1999/9, Section 1 : Délivrance de licences pour l'importation, le transport et la distribution des hydrocarbures. UNMIK/REG/1999/15, Section 2.3 : Immatriculation des véhicules.
Pour le Timor oriental voir UNTAET/REG/2000/4, Section 2.4 : Immatriculation des entreprises.

1024 Ch. BERTRAND, *L'agrément en droit public*, Presses universitaires de la Faculté de droit de Clermont, Thèse, LGDJ, 1999, cité *in* Ph. GRIMAUD et M. YAZI-ROMAN, *Le nouveau régime préfectoral des agents de sécurité*, JCPA, 2006, 1032.

1025 Pour le Kosovo voir UNMIK/REG/1999/20, Section 6 i) et UNMIK/REG/1999/21, Section 2 (définition de l'agrément) et Section 6 sur l'agrément des banques. UNMIK/REG/2000/33, Sections 1.1, 2.1 et 2.3-4 : Délivrance d'autorisation aux sociétés de sécurité privée.
Pour le Timor oriental voir UNTAET/REG/2000/5, Section 2.1. : Délivrance d'agrément aux bureaux de change. UNTAET/REG/2000/6, Section 2.1 : Délivrance de licences aux banques et négociants en devises.

l'Administration de cet état de fait. Au sein des Administrations intérimaires, le RSSG a fait le choix d'appliquer ce régime à l'exercice des libertés fondamentales reconnues aux individus, telles que la liberté d'association[1026] et d'information[1027].

448. Les organes subsidiaires du Conseil de sécurité créés en vertu du Chapitre VII disposent donc des compétences pour édicter des actes statutaires individuels adressés directement aux particuliers qui soit reconnaissent leur situation juridique afin de pouvoir en tirer toutes les conséquences, soit les placent dans une situation juridique nouvelle. Les actes statutaires adoptés en vertu du Chapitre VII par ces organes onusiens sont donc des actes individuels nominatifs permettant à l'individu qui en est directement l'objet de revendiquer les droits attachés à ce statut général qui lui est conféré par l'acte individuel de droit dérivé onusien. Une analyse comparable peut être menée dans le cadre des pouvoirs de sanction accordés aux organes onusiens créés par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII.

B. L'édiction de sanctions administratives

449. La sanction administrative est un acte unilatéral visant à sanctionner l'attitude d'un individu qui contrevient à une réglementation, elle se distingue de la sanction pénale par le double fait qu'elle ne constitue pas une peine et qu'elle est décidée par une autorité non juridictionnelle. On peut ici distinguer deux types de sanctions administratives mises en œuvre par les organes onusiens dans le cadre du Chapitre VII, les mesures de police et les mesures disciplinaires. Si les secondes relèvent de l'exercice de son pouvoir disciplinaire par un chef de service à l'égard de ses subordonnés, les premières participent plus généralement d'un mouvement de répression internationale des comportements individuels qui portent atteinte à la paix.

Cette étude a déjà montré que lorsque le Conseil met en place un régime de sanction, il désigne les comportements qui portent atteinte à la paix et à la sécurité et énonce les sanctions à mettre en œuvre à l'égard des individus qui adoptent ces comportements, à charge pour les Comités institués à cet effet, de désigner

---

1026 Pour le Kosovo voir UNMIK/REG/1999/22, Section 10.3 : Attribution du statut d'utilité publique aux ONG. UNMIK/REG/2000/16 : Enregistrement des partis politiques.

1027 Pour le Kosovo voir UNMIK/REG/2000/36 et 2000/37 : Conduite des médias et octroi de licences aux radios et aux journaux.

nominativement les individus qui vont effectivement faire l'objet de ces sanctions[1028]. Le fait de déterminer que certains comportements décrits précisément donnent lieu à des sanctions correspond à une incrimination *a minima* desdits comportements, mais, un consensus de la communauté internationale n'existant pas quant à la volonté d'incriminer pénalement de tels comportements, le Conseil doit se satisfaire d'une simple sanction administrative et temporaire desdits comportements.

Si les mesures de police nécessitent un acte préalable pour être mises en œuvre (1), les mesures disciplinaires ne dépendent que de la seule action du chef de service (2).

1. L'acte préalable à la mesure de police : l'inscription sur un fichier

450. L'objectif poursuivi par le Conseil lorsqu'il institue un régime de sanctions est de faire pression sur les individus qui empêchent le règlement de la situation et qui plus généralement portent atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Les sanctions ne doivent donc toucher que les individus dont on est certain qu'ils portent effectivement atteinte à la paix. L'effectivité et l'efficacité des régimes de sanctions avaient été remises en cause car de nombreux effets secondaires néfastes avaient été constatés à l'égard les populations sur le territoire duquel se déroulait la menace, aggravant ainsi davantage leur situation. Le Conseil a donc fait évoluer sa pratique des régimes de sanctions en mettant l'accent sur le caractère ciblé de ces dernières, à charge pour les Comités responsables du suivi de ces régimes de garantir que seuls les individus effectivement responsables de la situation sont l'objet des sanctions décidées par le Conseil.

451. Cette pratique des sanctions ciblées a nécessairement donné naissance à l'établissement de listes récapitulatives sur lesquelles sont inscrits les noms des individus dont on sait qu'ils nuisent gravement au règlement de la crise. Ainsi, les États ne mettront en œuvre les sanctions décidées par le Conseil qu'à l'égard de ces seuls individus. Si aujourd'hui tous les régimes de sanctions visant des individus sont fondés sur le principe de l'inscription sur une liste récapitulative[1029], il semble que le mécanisme mis en place au

---

1028 Voir *supra* Section 1. La détermination d'un régime général, § 1. La détermination de régimes répressifs, B. L'élaboration de régimes de sanctions, 1. La détermination des éléments du régime.

1029 Liberia S/RES/1343 (2001) § 14-e) ; S/RES/1532 (2004) § 4-a-b). Congo S/RES/1533 (2004) § 8-b) ; S/RES/1596 (2005) § 18-a) ; S/RES/1649 (2005) § 5 ; S/RES/1698 (2005) §§ 5-g-h) et 14 ;

sein des Comité de lutte contre Al Qaïda et les Taliban en offre le modèle le plus accompli[1030] et puisse ainsi servir à l'analyse générale de la pratique des Comités des sanctions en matière de listes récapitulatives. Le souci du détail de la procédure à suivre lors de l'inscription d'un individu ou d'une entité sur une liste récapitulative est frappant dans les dernières résolutions adoptées par le Conseil concernant Al Qaïda et les Taliban et ne peut être analysé que comme une réaction aux différentes procédures judiciaires engagées par des individus indûment inscrits sur ces listes, qui ont fait craindre une remise en cause totale du principe même des régimes de sanctions[1031].

452. Chaque Comité est en effet chargé d'inscrire et/ou de radier les individus de la liste récapitulative correspondant aux sanctions dont il a la charge du suivi. Si la compétence d'inscrire matériellement le nom de l'individu ou de l'entité sur la liste récapitulative appartient au Comité, ce sont cependant les États qui doivent proposer des noms au Comité en motivant leur décision[1032]. Une fois le nom inscrit sur la liste, le Comité doit informer l'État sur le territoire duquel on a des raisons de croire que se trouve l'individu ou l'entité[1033] afin qu'il informe ledit individu de son inscription sur la liste, des raisons de cette inscription, des effets de l'inscription et de la possibilité de demander sa radiation de la liste[1034]. En effet, l'individu ou l'entité peut demander directement au Comité sa radiation de la liste[1035]. À cet effet, a été institué un Médiateur[1036] chargé d'apprécier la réalité des critères ouvrant le droit à une radiation de la liste (l'individu doit être décédé ou avoir cessé ses activités liées au terrorisme)[1037]. Une fois la radiation

---

S/RES/1807 (2008) § 15-b) et e) ; S/RES/1857 § 6-a). Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2003) § 14-a). Angola S/RES/1127 (1997) § 11-a). Somalie S/RES/1474 (2003) § 3-f) ; S/RES/1519 (2003) § 2-e) ; S/RES/1844 (2008) § 11-d). Sierra Leone S/RES/1132 (1997) § 10-f) ; S/RES/1171 (1998) § 6 ; S/RES/1343 (2001) § 14-b), e) et i). Iraq S/RES/1134 (1997) § 7 ; S/RES/1137 (1997) § 5 ; S/RES/1518 (2003) § 1. Afghanistan S/RES/1333 (2000) § 16-b) ; S/RES/1390 (2002) § 5-a). Érythrée S/RES/1907 (2009) § 18-b). Corée S/RES/1718 (2006) § 12-e). Liban S/RES/1636 (2005), Annexe, art. 1. Iran S/RES/1737 (2005) §§ 10 et 18-f). Comité de lutte contre Al-Qaïda S/RES/1267 § 6-e).

1030 Voir notamment quatre résolutions sur le Comité contre Al-Qaïda et les Taliban : S/RES/1735 (2006), S/RES/1822 (2008), S/RES/1904 (2009) et S/RES/1989 (2011).

1031 On fait évidemment ici référence aux célèbres affaires Yusuf et Kadi dont a eu à connaître le TPI de la CJCE : TPICE, arrêt du 21 septembre 2005, Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil de l'Union européenne, aff. T-306/01 et TPICE, arrêt du 21 septembre 2005, Yassin Abdullah Kadi c/ Conseil de l'Union européenne, aff. T-315/01.

1032 Comité de lutte contre Al Qaïda et les Taliban : S/RES/1735 (2006) § 5 ; S/RES/1822 (2008) §§ 9 et 12 ; S/RES/1904 (2009) §§ 8 et 11.

1033 S/RES/1735 (2006) § 10 ; S/RES/1822 (2008) § 15 ; S/RES/1904 (2009) § 18.

1034 S/RES/1735 (2006) § 11 ; S/RES/1822 (2008) § 17 ; S/RES/1904 (2009) § 19.

1035 S/RES/1822 (2008) § 19.

1036 S/RES/1904 (2009) § 20, dont les compétences, notamment en matière de radiation, sont définies à l'Annexe II de la résolution

1037 S/RES/1735 (2006) § 14 ; S/RES/1822 (2008) § 21 ; S/RES/1904 (2009) § 22.

acquise, le Comité informe l'État sur le territoire duquel se trouve l'individu ou l'entité afin qu'il l'informe de l'effectivité de la radiation[1038].

453. L'inscription sur un fichier recensant les individus qui doivent faire l'objet de sanctions administratives est une mesure unilatérale individuelle émise par l'autorité de police que sont les Comités institués par le Conseil en vertu du Chapitre VII. En effet, cet acte crée un droit nouveau pour l'individu de contester son inscription sur la liste puisque cette inscription a pour objet, par la suite, de permettre une modification de sa situation juridique individuelle[1039].

2. Les mesures de police et les mesures disciplinaires

454. Ainsi qu'on l'a déjà précisé, il est nécessaire de distinguer deux types d'actes administratifs unilatéraux individuels à caractère punitif que sont d'une part les mesures de police et d'autre part les mesures disciplinaires. Si les premières infligent une pénalité aux individus en raison d'un comportement contraire à l'ordre public, les secondes viennent sanctionner le comportement d'un agent public dans le cadre du service qu'il accomplit. Les premières participent donc d'une répression des comportements individuels dans l'ordre international et viennent modifier la situation juridique de l'intéressé, alors que les secondes relèvent du pouvoir d'un chef de service à l'égard de ses subordonnés et n'affectent que la situation professionnelle de l'individu.

455. Les sanctions administratives constituées par des mesures de police ont pour objet de restreindre la liberté des individus visés, elles se matérialisent essentiellement en des gels de fonds et d'avoirs financiers et en des interdictions de territoire et de transit. Les individus dont le comportement porte atteinte à la paix, sans pour autant relever du domaine pénal, sont donc l'objet de mesures de police, décidées par le Conseil, en tant qu'autorité non juridictionnelle, et exécutées par les États. C'est l'inscription au fichier, effectuée par les Comités, qui impose aux États de sanctionner effectivement l'individu inscrit, en effet, les États sont ici les vecteurs de la réalisation de l'obligation énoncée

1038 S/RES/1822 (2008) § 23 ; S/RES/1904 (2009) § 27.

1039 Pour une analyse détaillée de la mesure d'inscription sur un fichier de police, v. M. CHAMBON, *Les fichiers, nouvel instrument de police administrative ? in Les fichiers informatiques, instruments de la politique de sécurité publique*, journée d'étude de l'IRENEE du 26 novembre 2009, PUN, à paraître.

par le Conseil de sanctionner d'une manière déterminée les individus dont le comportement porte atteinte à la paix.

456. Les sanctions administratives constituées par des mesures disciplinaires ont pour objet de gêner l'agent public dans son avancement au sein de son corps de métier lorsque celui-ci a commis une faute dans l'exercice de ses fonctions[1040]. La faute disciplinaire n'est envisagée que dans deux types d'actes de droit dérivé onusien. C'est tout d'abord le cas du Règlement de preuve et de procédure des deux TPI, acte de droit dérivé autonormateur adopté par les TPI en vertu du Chapitre VII, qui envisage les mesures disciplinaires à l'encontre des Conseils qui n'ont pas accompli toutes les diligences exigées par la déontologie de leur profession. Les organes des TPI disposent d'une large palette de mesures allant du refus d'entendre le Conseil à la décision de le relever de ses fonctions[1041], en passant par un signalement au Conseil de l'ordre dont il dépend[1042]. Ces mesures sont décidées par les organes du TPI, sur le fondement du code déontologie publié par le Greffier et dont il surveille le respect[1043] et sont directement applicables au Conseil qui a manqué à ses obligations professionnelles.

L'autre situation dans laquelle un acte de droit dérivé onusien envisage la faute disciplinaire est le cas d'une faute grave, qualifiée en cas d'abus sexuel. Le Conseil de sécurité impose aux entités responsables des membres d'une Opération de paix de sanctionner les individus notamment par des mesures disciplinaires, lorsque ceux-ci se sont rendus coupables d'abus sexuels. Les États qui ont fourni des contingents sont obligés d'adopter ce genre de mesures à l'encontre de leurs propres soldats[1044] et le Secrétaire général doit lui aussi prendre des mesures disciplinaires à l'encontre d'un membre d'une Opération ayant adopté de tels comportements[1045], étant précisé que l'exploitation sexuelle et les abus sexuels constituent toujours des fautes graves[1046],

---

1040 Voir le Règlement provisoire et Statut du personnel des Nations Unies, chapitre X, art. 10.1, a) : « Le Secrétaire général peut appliquer des mesures disciplinaires à tout fonctionnaire en cas de faute professionnelle. », ST/SGB/2009/7.

1041 RPP des TPI, art. 46 A.

1042 RPP des TPI, art. 46 B.

1043 RPP des TPI, art. 46 C.

1044 Liberia S/RES/1626 (2005) § 12 ; S/RES/1712 (2005) § 6. Congo S/RES/1565 (2005) § 25 ; 1592 (2005) § 12 ; 1635 (2005) § 8. Côte d'Ivoire S/RES/1603 (2005) § 16 ; S/RES/1609 (2005) § 11 ; S/RES/1795 (2008) § 11 ; S/RES/1826 (2008) § 15 ; S/RES/1865 (2009) § 26 ; S/RES/1880 (2009) § 29. Burundi S/RES/1602 (2005) § 6. Haïti S/RES/1608 (2005) § 17. Sierra Leone S/RES/1610 (2005) § 8.

1045 Congo S/RES/1906 (2009) § 12.

1046 Règlement provisoire et Statut du personnel des Nations Unies, article 10.1, b).

pouvant alors justifier un renvoi immédiat sans préavis[1047]. Dans le cadre des Opérations de paix, le Conseil choisit donc de ne faire entrer dans le droit dérivé onusien que les seules mesures disciplinaires à l'égard des crimes sexuels commis par des agents publics concourant à l'exercice d'une mission onusienne.

457. Le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires disposent ainsi, au fur et à mesure de l'édiction d'actes de droit dérivé onusien, d'un large panel de sanctions administratives applicables tant aux individus responsables d'une menace à la paix qu'aux agents publics qui auraient commis une faute dans l'exercice de leur mission. Par l'édiction de réelles sanctions administratives permettant de punir un individu, le Conseil consacre clairement la possibilité pour le droit dérivé onusien de se saisir directement de situations individuelles particulières afin d'en modifier le statut juridique.

458. Les organes onusiens mandatés en vertu du Chapitre VII peuvent donc adopter des actes individuels de droit dérivé onusien qui ont un effet direct sur l'intéressé en ce sens que l'acte de droit dérivé onusien, qu'il soit un acte statutaire ou une sanction administrative, vient directement modifier la situation juridique de l'individu. L'existence de tels actes de droit international ayant pour objet de réglementer directement la situation d'un individu témoigne d'une évolution essentielle de l'ordre juridique international. Elle est en effet la consécration de la personne physique comme objet du droit international, c'est-à-dire que les normes de droit international ont aujourd'hui également vocation à réglementer directement des situations individuelles et non plus uniquement les relations entre États et/ou organisations internationales. Lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées, les organes créés par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII peuvent édicter des actes individuels nominatifs ayant un effet direct à l'égard des particuliers. Si les États semblent encore les principaux vecteurs de l'exécution de tels actes individuels, certains de ces actes peuvent aussi être mis en œuvre directement par certains organes subsidiaires du Conseil de sécurité créés en vertu du Chapitre VII.

Voir également la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2003/13 qui institue une procédure visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels, que le Conseil de sécurité impose dans sa résolution sur le Congo S/RES/1906 (2005) § 12.

1047 ST/SGB/2003/13, Section 3, art. 3.2, a).

Une deuxième catégorie d'actes individuels de droit dérivé onusien peut être édictée par les organes onusiens mandatés par le Chapitre VII, elle est composée des actes juridictionnels.

§ 2. L'édiction d'actes juridictionnels

459. Il s'agit à présent d'appréhender l'existence au sein du corpus de droit dérivé onusien d'actes juridictionnels émis à l'égard des personnes physiques. De tels actes unilatéraux individuels ne peuvent être adoptés que par des organes juridictionnels, ici mandatés par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte pour faire toute la lumière sur une situation qui menace la paix et la sécurité internationales et au cours de laquelle des crimes graves semblent avoir été commis. Divers organes, en lien variable avec le Conseil, ont la capacité d'intervenir pour édicter des actes juridictionnels à l'égard des individus, en vertu du Chapitre VII. Régulièrement, le Conseil énonce à l'égard des États, agissant par le biais de leurs organes juridictionnels internes, l'obligation de « traduire en justice les responsables » de crimes graves[1048]. Pour faire face à l'abstention de certains États, le Conseil a cependant spécialement créé les deux Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*, dans le but de poursuivre et de « juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international »[1049] en Ex-Yougoslavie et au Rwanda, également des Administrations intérimaires, chargées d'administrer intégralement un territoire, notamment en y administrant la justice[1050]. Le Conseil peut même énoncer à l'égard de la Cour pénale internationale, organe juridictionnel lié mais indépendant de l'ONU, l'obligation de mener des enquêtes dans certaines situations[1051]. Si la CPI n'émet pas d'actes de droit dérivé onusien en raison de son indépendance statutaire qui la place en dehors de la chaîne organique du droit dérivé onusien, l'étude des procédures applicables devant elle, par comparaison avec celles menées devant les TPI, est intéressante en ce qu'elle permet de comprendre comme cette juridiction répressive permanente peut devenir

1048 Voir pour exemples concernant la situation au Liberia S/RES/1509 (2003) § 10 ; concernant la situation au Congo S/RES/1493 (2003) § 8 ; concernant la situation en Côte d'Ivoire S/RES/1933 (2010) § 13 ; concernant la lutte contre le terrorisme S/RES/1373 (2001) § 2-e).

1049 Voir S/RES/827 (1993) § 1er pour l'Ex-Yougoslavie et S/RES/955 (1994) § 1er.

1050 Voir pour la Slavonie orientale S/RES/1037 (1995) § 2 renvoyant au § 2 de l'accord fondamental du 12 novembre 1995, S/1995/951, pour le Kosovo S/RES/1244 (1999) § 10 et pour le Timor oriental S/RES/1272 (1999) § 1er.

1051 Voir S/RES/1593 (2005) § 1er concernant la situation au Darfour.

l'agent privilégié d'exécution des normes de droit onusien à vocation juridictionnelle édictées par le Conseil de sécurité.

460. Quelle que soit la nature du lien unissant le Conseil aux organes qu'il mandate, ceux-ci sont alors compétents pour connaître d'un différend juridique faisant intervenir des individus et non plus seulement des États. L'individu est donc mis en rapport direct avec un organe international. L'existence de juridictions internationales connaissant de différends opposant des individus implique alors nécessairement l'avènement de l'individu dans l'ordre juridique international, non seulement en tant qu'auteur du crime, en vertu du principe de la responsabilité individuelle en matière de crimes de droit international, mais également en tant que victime, considérée de manière collective par son appartenance à l'humanité, ou de manière atomisée, chacune des victimes étant appréciée individuellement. L'édiction d'actes juridictionnels à l'égard des différents acteurs du procès pénal international tout au long de son déroulement soulève donc la question de savoir de quelle manière sont prises en compte ces différentes catégories juridiques afin de comprendre la place accordée à l'individu dans l'ordre juridique international.

461. Il semble ressortir de l'étude de ces actes individuels émis par un organe juridictionnel mandaté par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII que si l'on constate une prise en compte collective des individus victimes de ces crimes, consacrant ainsi la reconnaissance de droits au profit de l'humanité, l'individu pris isolément ne sera surtout reconnu dans l'ordre juridique international qu'en tant qu'auteur du crime, la prise en compte individuelle de chaque victime dépendant encore largement des ordre juridiques internes pour ce qui est de la réparation effective du préjudice[1052]. On s'intéressera donc essentiellement dans les développements qui vont suivre à analyser les actes juridictionnels émis à l'égard des individus soupçonnés d'avoir commis des crimes graves, dans le but de reconnaître l'existence ou l'inexistence de la culpabilité et le cas échéant de prononcer une peine adéquate, aux fins de modifier effectivement la situation juridique de la personne concernée. Afin d'appréhender la manière dont ces actes vont effectivement atteindre ce but, il convient de les étudier chronologiquement afin de comprendre quels effets successifs ils produisent sur l'individu concerné. Le

1052 RPP des TPI, art. 106-B.

déclenchement de l'action publique (A) fait passer l'individu du statut de suspect à celui d'accusé, le jugement (B) place définitivement l'individu dans la situation juridique de la personne condamnée ou acquittée.

A. Le déclenchement de l'action publique

462. Lorsqu'un Procureur est saisi d'une affaire, il ouvre une information afin de décider s'il y a lieu de poursuivre les personnes suspectées d'être responsables dans l'affaire en question. Le rôle primordial que s'arroge le Conseil de sécurité en matière de répression pénale dans l'ordre international se situe bien à ce niveau originel de l'action publique puisque c'est lui qui énonce, à la charge des États ou des organes juridictionnels reliés au système onusien, en vertu du Chapitre VII, l'obligation d'ouvrir des enquêtes concernant des situations particulières dans lesquelles la paix et la sécurité internationale sont atteintes du fait de comportements individuels criminels. L'individu victime ne se voit pas reconnaître devant les juridictions pénales internationales la possibilité de saisir de lui-même le Procureur[1053], il ne peut agir que collectivement par le biais d'organisations non gouvernementales[1054]. Le Conseil de sécurité est donc l'unique organe déclencheur de l'action publique, quelle que soit la nature de l'organe juridictionnel qui va effectivement connaître de l'affaire en question, puisque c'est lui qui énonce, en vertu du Chapitre VII, cette obligation de poursuivre les responsables. Le Conseil est ainsi à l'origine d'une véritable politique pénale internationale.

Si les organes juridictionnels mandatés en vertu du Chapitre VII sont tenus à cette obligation d'ouvrir une enquête, plaçant ainsi l'individu concerné dans la situation de suspect (1), la décision d'engager des poursuites, qui place alors l'individu dans la situation d'accusé (2), ne dépendra que d'eux seuls, en vertu du principe de l'opportunité des poursuites.

1053 Devant les deux TPI, la victime est tout simplement assimilée au témoin à charge (St. TPIY, art. 22 ; St. TPIR, art. 23).

1054 St. TPIY, art. 18 § 1er ; St. TPIR, art. 17 § 1er. Devant la CPI, si des associations de victimes peuvent également transmettre des renseignements au Procureur lui permettant alors d'ouvrir une enquête de sa propre initiative (St. CPI, art. 15 §§ 1-2), cela signifie que la situation ne lui aura pas été déférée par le Conseil de sécurité en application de l'article 13-b et en vertu du Chapitre VII et que les actes adoptés par la suite par les organes de la CPI ne s'intégreront pas dans le corpus des actes de droit dérivé onusien.

1. L'ouverture d'une enquête : les droits du suspect

463. Le Conseil dispose de deux moyens pour faire toute la lumière sur une situation dont il pense qu'elle porte de graves atteintes aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Il peut contraindre les États à mener des enquêtes sur une situation déterminée, mais il peut également, de lui-même, mandater une juridiction afin qu'elle ouvre une enquête.

464. Généralement, le Conseil va obliger les États à faire toute la lumière sur une situation impliquant des individus se trouvant sous leur juridiction, qu'il s'agisse des soldats de leurs contingents ou d'individus agissant sur leur territoire. Ainsi, le Conseil énonce l'obligation pour les États d'ouvrir des enquêtes à propos de violations des droits de l'homme commises par leurs soldats envoyés sur le terrain d'Opérations de maintien de la paix[1055], de la même manière qu'il leur impose l'obligation d'adopter des sanctions disciplinaires à leur encontre. Cette obligation pèse également sur le Secrétaire général au titre de son statut de responsable de la conduite des Opérations de paix[1056]. Le Conseil énonce également l'obligation pour les États sur le territoire desquels se déroule une situation d'atteinte flagrante aux droits de l'homme de traduire en justice les responsables de ces violations, ce qui impose d'ores et déjà d'ouvrir une enquête sur la situation[1057] afin de déterminer les responsabilités. Cette obligation pèse également sur les missions chargées de soutenir l'État sur le territoire duquel elles interviennent afin de rétablir et de maintenir la paix sur un territoire[1058].

465. Les États, éventuellement assistés par des Opérations de paix, ont donc l'obligation d'ouvrir des enquêtes sur les situations désignées par le Conseil de sécurité, afin de déterminer l'existence de responsabilités individuelles, c'est alors par le truchement de leurs organes juridictionnels internes qu'ils vont exécuter l'obligation énoncée par le Conseil de poursuivre les individus responsables de crimes graves à l'encontre de

1055 Voir note précédente.

1056 Congo S/RES/1906 (2009) § 12.

1057 Liberia S/RES/1509 (2003) § 10. Croatie S/RES/1009 (1995) § 6. Congo S/RES/1304 (2000) § 13 ; S/RES/1355 (2001) §§ 15-16 ; S/RES/1484 (2003) § 6 ; S/RES/1493 (2003) § 8 ; S/RES/1565 (2004) § 19 ; S/RES/1649 (2005) § 18 ; S/RES/1794 (2007) § 15 ; S/RES/1856 (2008) § 25. Côte d'Ivoire S/RES/1633 (2005) § 20 ; S/RES/1721 (2006) § 29 ; 1933 (2010) § 13. Burundi S/RES/1650 (2005) § 9. Angola S/RES/1221 (1998) § 2. Haïti S/RES/1608 (2005) § 10. Somalie S/RES/1814 (2008) § 16 ; S/RES/1851 (2008) § 5. Iraq S/RES/1511 (2003) § 18.

1058 Congo S/RES/1565 (2004) § 5-g) ; S/RES/1905 (2009) § 12-d). Burundi S/RES/1577 (2004) § 3.

certaines populations. Dans la situation où le Conseil énonce une obligation de poursuivre à la charge des États, que le crime soit commis par leurs nationaux ou sur leur territoire, ce sont alors des organes juridictionnels internes qui vont édicter des actes unilatéraux individuels à l'égard des personnes responsables. Ces actes unilatéraux sont alors considérés comme des mesures nationales d'exécution de la norme de droit dérivé onusien, sans intégrer eux-mêmes la chaîne normative des actes de droit dérivé onusien. L'obligation énoncée par le Conseil en vertu du Chapitre VII produira ses effets médiatement à l'égard des individus qui constituent cependant son objet direct, par le truchement des organes juridictionnels étatiques, sujets directs de l'obligation.

466. À côté de la demande faite aux États par le Conseil de saisir leurs juridictions internes, le Conseil peut lui-même mandater une juridiction internationale de faire toute la lumière sur une affaire dont il a des raisons de croire qu'elle porte une atteinte grave aux droits de l'homme et au droit international humanitaire[1059]. L'enquête, mesure d'instruction « permettant de parvenir à la manifestation de la vérité »[1060], a donc pour objet de mettre une affaire en état d'être jugée afin de pouvoir, lors du procès, déterminer les responsabilités individuelles dans une situation où la nature des crimes commis porte atteinte à la paix. L'enquête est menée par un procureur mandaté par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII et qui adopte des actes unilatéraux de nature juridictionnelle à effet de modifier directement la situation juridique des individus objets de l'acte.

467. Dans un premier temps, le Conseil n'a eu d'autre choix que celui de créer des juridictions répressives *ad hoc*[1061] afin de disposer d'un outil propre lui permettant d'ouvrir une enquête pour que des poursuites soient effectivement engagées, garantissant que les individus auteurs de telles violations ne jouiraient d'aucune impunité et verraient leur responsabilité individuelle engagée. Le Conseil définit la compétence matérielle de ces tribunaux mais laisse toute liberté au Procureur quant au choix des affaires auxquelles ce dernier va s'intéresser. Au sein des deux TPI, le

1059 Ce sont généralement les rapports de Commissions d'enquête mandatées par le Conseil pour faire la lumière sur des informations faisant état de violations graves qui permettent au Conseil de se faire un avis sur l'étendue de ces violations. Voir pour l'ex-Yougoslavie S/RES/780 (1992) § 2, pour le Rwanda S/RES/918 (1994) § 18 et pour le Soudan S/RES/1564 (2004) § 12.

1060 G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, mai 2008, p. 359, « Enquête, II ».

1061 Création des deux Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie, S/RES/827 (1993) § 2 et pour le Rwanda, S/RES/955 (1994) § 1.

Procureur ouvre ainsi une information d'office ou sur la foi de renseignements[1062], ne devant cependant s'intéresser qu'aux affaires les plus graves, les autres pouvant être jugées par des cours nationales[1063]. Aujourd'hui, ainsi que l'avait souhaité la Conférence des États parties dans le Statut de la CPI[1064], le Conseil peut déférer au Procureur de la Cour, sur le fondement du Chapitre VII, toute situation menaçant la paix dans laquelle il est amené à penser que des crimes sont commis[1065], rendant ainsi la compétence de la CPI, originellement dépendante de l'expression du consentement des États, dorénavant obligatoire à l'égard de l'ensemble des États, en vertu de l'obligation contraignante de coopération énoncée dans la résolution du Conseil fondée sur le Chapitre VII et qui défère ladite situation au Procureur.

468. Le Procureur des TPI sur la foi de renseignements et le Procureur de la CPI sur saisine du Conseil ouvrent alors une enquête concernant la situation qui leur a été déférée afin de savoir s'il existe une base raisonnable pour croire qu'un crime relevant de la compétence de la juridiction a été commis[1066]. Le principe de l'opportunité des poursuites guidant l'exercice de ses compétences par le Procureur, ce dernier, s'il estime que les circonstances de l'affaire le justifient, décide d'engager des poursuites à l'encontre d'un individu[1067], décision qui se matérialise devant les TPI par l'établissement d'un acte d'accusation[1068].

La décision d'engager des poursuites n'est pas en elle-même une décision créant des droits individuels, mais elle fait accéder le simple individu au statut de suspect, statut qui lui confère l'ensemble des droits de la défense[1069], en plus des droits généraux s'appliquant à tout stade de la procédure[1070], dont il peut exiger le respect et pour lesquels il peut demander réparation en cas de violation[1071]. La décision de poursuivre

---

1062 St. TPIY art. 18.1 ; St. TPIR, art. 17.1.

1063 S/RES/1534 (2004) § 4. Voir également, H. ASCENSIO, E. DECAUX ET A. PELLET, *Droit international pénal*, CEDIN Paris X, Pedone, 2000, p. 753, § 26.

1064 Statut de la CPI, art. 13-b), A/CONF/183/9, du 17 juillet 1998.

1065 Il n'existe, à ce jour, que deux exemples de mise en œuvre de cette disposition : Soudan, S/RES/1593 (2005) § 1er ; Libye, S/RES/1970 (2011) § 4.

1066 St. CPI, art. 53 § 1er-a).

1067 St. TPIY, art. 18.4 ; St. TPIR, art. 17.4 ; St. CPI, art. 53 § 2.

1068 RPP des TPI, art. 47-B.

1069 St. TPIR, art. 17.3, St. TPIY, art. 18.3 ; RPP des TPI, art. 42 ; St. CPI, art. 55 : Droit d'être informé de ses droits, droit d'être informé dans une langue que le suspect comprend, droit d'être assisté par un conseil de son choix, droit de garder le silence, droit de ne pas témoigner contre soi-même.

1070 St. TPIY, art. 21 ; St. TPIR, art. 20 : Principe d'égalité et présomption d'innocence.

1071 TPIR, *Jean-Bosco Barayagwiza c. le Procureur*, affaire n° ICTR-97-52-A, Chambre d'appel, Décision relative à la requête de l'appelant demandant l'examen de la requête de la défense datée du 28 juillet 2000 et réparation pour abus de procédure, 23 juin 2006, § 5 (rappel de la procédure) : M. Barayagwiza avait

fait également naître chez la personne suspectée l'obligation d'obéir à un mandat d'arrêt[1072] ou à une citation à comparaître[1073], c'est-à-dire de se rendre au Tribunal afin de répondre aux interrogatoires du Procureur et de se soumettre à la détention provisoire[1074]. Elle permet effectivement l'édiction, par des organes onusiens mandatés en vertu du Chapitre VII, d'actes unilatéraux juridictionnels à l'égard d'un individu nommément désigné dans lesdits actes[1075], confirmant l'existence de l'individu auteur de crimes graves dans l'ordre juridique onusien et sa capacité à être directement objet de droits et d'obligations émis par un organe d'une organisation internationale.

2. La mise en accusation : les droits de l'accusé

469. La mise en accusation est définie comme le moment où l'organe juridictionnel de l'instance pénale internationale confirme les charges sur lesquelles le Procureur entend se fonder pour requérir le renvoi en jugement. La confirmation des charges devant les TPI peut se faire en l'absence de l'individu soupçonné d'être l'auteur des crimes, la Chambre va alors confirmer l'acte d'accusation élaboré par le Procureur[1076] qui sera signifié à personne à l'accusé[1077], mais c'est lors de la procédure initiale devant la Chambre, lors de l'audience de confirmation des charges[1078], que le suspect est formellement mis en accusation[1079]. La confirmation des charges fait donc passer l'individu du statut de suspect à celui d'accusé[1080], attribuant de nouveaux droits à l'individu dont celui-ci peut revendiquer le plein respect à l'égard des autres acteurs de l'instance internationale.

été détenu à titre de suspect ou d'accusé pendant une période de plus de 262 jours, la Chambre d'appel, dans son arrêt du 3 novembre 1999 (ICTR-97-19-AR72, Arrêt) a estimé que le cumul de violations des droits de l'accusé justifiait le rejet de l'acte d'accusation et a ordonné l'arrêt définitif des poursuites ainsi que la mise en liberté immédiate de M. Barayagwiza aux fins de réparer la violation de son droit à bénéficier d'une comparution initiale sans délai conformément à l'art. 40 du RPP.
Voir également, St. CPI, art. 85 § 1er : Quiconque a été victime d'une arrestation ou mise en détention illégales a droit à réparation.

1072 RPP des TPI, art. 55-D) ; St. CPI, art. 58.1.

1073 RPP des TPI, art. 54 ; St. CPI, art. 58.7.

1074 RPP des TPI, art. 40 *bis* § D. Voir également le Règlement n° 1999/26 de la MINUK du 22 décembre 1999 sur la prolongation de la détention provisoire, UNMIK/REG/1999/26.

1075 RPP des TPI, art. 47-C) ; St. CPI, art. 58 § 3 et § 7.

1076 RPP des TPI, art. 47 –A et B.

1077 RPP des TPI, art. 53 *bis* A.

1078 RPP des TPI, art. 62 ; St. CPI, art. 61 § 1er.

1079 RPP des TPI, art. 62-A.

1080 RPP des TPI, art. 2 § A (définitions) et art. 47 § H-ii)

470. Lors de cette première audience, la Cour doit donner lecture de l'acte d'accusation à l'accusé dans une langue qu'il comprend et lui proposer de plaider coupable[1081]. Le plaidoyer de culpabilité est une procédure dans laquelle l'accusé prend position sur l'accusation qui a été portée contre lui[1082]. Procédure classique dans les systèmes de *common law*, le plaidoyer de culpabilité permet à l'accusé de reconnaître sa culpabilité afin que le procès ne porte alors que sur la détermination de la peine, il consiste donc en une négociation, entre l'organe de poursuite et la défense, sur les charges qui ont été retenues contre l'accusé, sans pour autant lier la Cour[1083]. Si les conditions de recevabilité de cette procédure n'étaient pas précisées dans les statuts ni dans les RPP des TPI, leur jurisprudence[1084] a contribué à la fixation de ces règles, consacrées dans le statut de la CPI[1085]. Cette procédure devant une juridiction internationale consacre le rôle essentiel de l'individu auteur du crime dans le déroulement de l'instance puisque c'est de sa propre décision, un choix individuel certes encadré par le droit, que va dépendre la suite du procès et surtout le contenu des prétentions juridiques qui vont s'affronter dans le prétoire.

471. La confirmation des charges faisant passer l'individu du statut de suspect à celui d'accusé, celui-ci voit alors ses droits renforcés, acquérant ainsi notamment le droit de demander sa libération provisoire en attendant son jugement[1086] et le droit d'être interrogé en présence de son conseil ou de le refuser explicitement[1087]. Devant la CPI, il lui a même été reconnu le droit de récuser un juge[1088] ou un Procureur[1089]. L'accusé acquiert surtout le droit à la communication des éléments de preuve[1090] et à leur contestation[1091], afin de construire sa défense en vue du procès, selon le respect du principe du contradictoire. En effet, c'est au Procureur qu'il appartient de prouver la culpabilité de l'accusé au-delà de tout doute raisonnable[1092], les victimes n'ayant pas de

---

1081 St. TPIY, art. 20 § 3 ; St. TPIR, art. 21 § 3 ; St. CPI, art. 64 § 8-a).

1082 A.-M. LA ROSA, *Juridictions pénales internationales, la procédure et la preuve*, PUF, publication de l'institut universitaires des hautes études internationales de Genève, 2003, p. 95.

1083 St. CPI, art. 65 § 4.

1084 TPIY, *Drazen Erdemovic*, affaire n° IT-96-22-T, Chambre de première instance, jugement portant condamnation, 29 novembre 1996, §§ 10-20.

1085 St. CPI, art. 65 § 1er.

1086 RPP des TPI, art. 65 ; St. CPI, art. 59.3-6 et art. 60.2.

1087 RPP des TPI, art. 63 ; St. CPI, art. 61.1.

1088 St. CPI, art. 41-b).

1089 St. CPI, art. 42-a).

1090 RPP des TPI, art. 65 *bis*, § E-iii) ; St. CPI, art. 61.3-b) et 61.6.

1091 St. CPI, art. 61.6-b).

1092 RPP des TPI, art. 87-A ; St. CPI, art. 66 et 74.

rôle réel dans la conduite de l'instance, elles sont assimilées aux témoins devant les TPI[1093], seul le statut de la CPI prévoit la prise en compte des intérêts des victimes, lorsque cela ne porte pas atteinte aux droits de la défense et aux exigences du procès équitable[1094].

472. Cette première phase du procès pénal international met en lumière la prise en compte par l'ordre juridique international de l'individu auteur du crime qui devient alors titulaire direct de droits consacrés par des normes internationales et objet direct des actes émis par les organes juridictionnels internationaux agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte. L'individu victime n'est, quant à lui, pas reconnu comme acteur, ni même comme objet du procès, mais seulement comme l'un des éléments permettant la défense des droits reconnus à un collectif, l'humanité, au nom de laquelle le Procureur agit pour obtenir la réparation de ses droits bafoués.

B. Le jugement : la reconnaissance des droits du condamné et de l'humanité

473. Le procès voit s'affronter dans le prétoire le Procureur, organe d'une juridiction pénale internationale agissant au nom des victimes, et une personne physique, l'individu accusé de crimes de droit international. À l'issue du procès, l'organe juridictionnel rend une décision dont l'objet est de statuer de manière définitive sur la culpabilité ou l'innocence de l'individu accusé et ainsi, de reconnaître juridiquement que les droits de l'humanité ont été violés, permettant, dans une certaine mesure, la réparation des dommages causés aux victimes individuelles. Toute décision rendue par une juridiction pénale internationale (1) donne le droit aux acteurs de l'instance pénale de prétendre à sa contestation (2).

1. L'édiction de la décision juridictionnelle

474. À l'issue du procès pénal international, la Chambre de première instance rend un jugement à l'égard de la personne désignée dans l'acte d'accusation, statuant sur l'existence de sa culpabilité. Soit l'accusé est reconnu coupable et le Tribunal

1093 St. TPIY, art. 22 ; St. TPIR, art. 21.
1094 St. CPI, art. 68 § 3.

prononcera une peine à son encontre, soit l'accusé est acquitté[1095] et doit alors être immédiatement relâché[1096]. La décision juridictionnelle comprend donc à la fois un prononcé sur la culpabilité de l'individu et sur la peine qu'il doit subir.

475. Les jugements rendus par les TPI et la CPI, lorsqu'elle est saisie par le Conseil de sécurité sur le fondement du Chapitre VII, constituent des actes unilatéraux contraignants édictés par un organe d'une organisation internationale à l'égard d'un individu[1097]. Le jugement est une mesure individuelle soumettant l'individu accusé à un régime juridique nouveau (l'acquittement ou la culpabilité), adoptée sur le fondement des Statuts et des Règlements de preuve et de procédure de ces juridictions, constituant eux-mêmes des actes définissant des régimes individuels généraux. En effet, les Statuts des TPI et de la CPI posent les peines applicables[1098] ainsi que les critères[1099] qui doivent guider la Chambre pour déterminer la peine à prononcer à l'égard de l'individu. Le prononcé de la peine est donc bien une mesure individuelle adoptée sur le fondement de textes posant des critères objectifs, en fonction des spécificités propres à l'individu considéré.

476. Puisque le jugement place l'individu dans une situation juridique nouvelle, celui-ci peut exercer certains droits attachés à sa situation de condamné. Il peut, tout d'abord, exercer son droit de demander une commutation de peine aux autorités de l'État sur le territoire duquel il purge sa peine[1100] qui transmettront sa demande à la juridiction internationale, seule compétente pour réexaminer la durée de la peine[1101]. Encore une fois, une décision de remise de peine accordée par la juridiction internationale constitue un acte unilatéral contraignant adopté par la juridiction, en ce sens elle est une mesure individuelle adoptée sur le fondement d'un régime général qui prévoit que la remise de peine est accordée en fonction de critères objectifs mais également des spécificités propres à l'individu qui fait cette demande[1102].

1095 RPP des TPI, art. 98 *bis*.
1096 *Ibid.*, art. 99-A.
1097 St. TPIY, art. 23.1 ; St. TPIR, art. 22.1 ; St. CPI, art. 1er.
1098 St. TPIY, art. 24.1 et 24.3 ; St. TPIR, art. 23.1 et 23.3 ; St. CPI, art. 77 : Les condamnés peuvent se voir appliquer des peines privatives de liberté et se voir imposer des amendes et des confiscations.
1099 St. TPIY, art. 24.2 ; St. TPIR, art. 23.2 ; St. CPI, art. 78.1 : La Chambre doit fixer la peine en fonction de la gravité du crime et la situation personnelle du condamné.
1100 St. TPIY, art. 28 ; St. TPIR, art. 27 ; St. CPI, art. 105.2.
1101 St. TPIY, *ibid.* ; St. TPIR, *ibid.* ; St. CPI, art. 110.
1102 RPP des TPI, art. 125 : RPP de la CPI, règle n° 223.

Un autre droit essentiel attaché à la situation de condamné est le principe *non bis in idem*, le droit de ne pas être jugé deux fois pour un même crime. L'édiction d'un jugement par une juridiction pénale garantit au condamné ou à l'acquitté qu'il ne pourra plus être inquiété des crimes sur lesquels le jugement s'est prononcé, ni par la juridiction répressive internationale elle-même[1103], ni par toute autre juridiction[1104]. Le jugement rendu par la juridiction internationale étant revêtu de l'autorité de la chose jugée, il interdit ainsi que l'affaire soit examinée une seconde fois[1105].

477. Le jugement ouvre également un droit pour les victimes à être indemnisées. Les statuts des TPI ont principalement prévu la restitution des biens dont les victimes ont été spoliées par les individus reconnus coupables de crimes de droit international[1106] mais envisagent également l'indemnisation des victimes par renvoi devant les juridictions nationales[1107]. Cette possibilité d'indemnisation paraît aujourd'hui essentiellement théorique car elle suppose que la victime, après avoir éventuellement participé à la conduite du procès international, intente à nouveau une action devant les juridictions nationales afin d'obtenir réparation du préjudice subi ; cette procédure n'a encore jamais été mise en œuvre[1108]. L'Assemblée des États parties au Statut de Rome a franchi un pas décisif dans la prise en compte de l'individu victime par l'ordre juridique international en créant un fonds au profit des victimes[1109], alimenté par les amendes et confiscations prononcées à l'encontre des individus jugés coupables, mais surtout en accordant à la Cour la possibilité d'obliger la personne condamnée à verser une indemnisation directement aux victimes[1110]. Bien que cette procédure soit prévue de manière exceptionnelle par le statut de la CPI, il n'en reste pas moins qu'elle permet aux personnes physiques victimes de crimes d'agir par elles-mêmes dans le déroulement de l'instance pénale internationale et éventuellement d'influencer la situation juridique de l'individu condamné.

1103 St. TPIR, art. 9.2 ; St. CPI, art. 20.1.
1104 St. TPIR, art. 9.1 ; St. CPI, art. 20.2
1105 B. BOULOC, *Procédure pénale*, Précis, Dalloz, 21e édition, 2008, p. 974.
1106 St. TPIY, art. 23 § 3 ; St. TPIR, art. 22 § 3 ; RPP des TPI, art. 105.
1107 RPP des TPI, art. 106.
1108 R. MAISON, *La responsabilité individuelle pour crimes d'États en droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 783.
1109 St. CPI, art. 79 ; RPP CPI, règle n° 98.
1110 St. CPI, art. 75 § 2.

2. La modification de la décision juridictionnelle

478. Le jugement rendu par la juridiction pénale internationale ouvre également au condamné le droit de contester ledit jugement, ainsi que le souhaitait le Secrétaire général lorsqu'il a élaboré le statut du TPIY[1111]. Ce droit à la contestation du jugement rendu est justifié soit en vertu du principe de l'existence d'un double degré de juridiction, l'appel[1112], soit par l'apparition de faits nouveaux imposant alors un réexamen de l'affaire, la révision.

479. L'appel est une voie de réformation exercée devant une juridiction supérieure à celle qui a jugé en première instance[1113], en vertu du principe du double degré de juridiction. En théorie, l'appel a un double effet suspensif[1114], la décision frappée d'appel ne pouvant recevoir d'exécution, ni durant le délai ni durant la procédure d'appel, et dévolutif[1115], l'appel opérant automatiquement la saisine de la juridiction supérieure. Les statuts des juridictions pénales internationales consacrent sans aucun doute l'effet dévolutif de l'appel, dans un souci de conformité au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, la Chambre d'appel étant automatiquement saisie de la demande de l'appelant[1116]. Il semble *a contrario* que l'effet suspensif de l'appel soit refusé en principe, absent des statuts et du RPP des TPI, il revient à l'appelant devant la CPI de le demander à la Chambre d'appel qui n'est pas tenue de faire droit à sa demande[1117].

La possibilité d'interjeter appel est ouverte au condamné et au Procureur[1118] qui peut agir au nom des victimes ou du condamné. C'est par le dépôt d'un acte d'appel[1119] que l'appelant peut demander le réexamen de l'affaire par la Chambre supérieure, confirmant une fois de plus le rapport direct existant entre l'individu condamné et la juridiction internationale. L'appel d'un jugement de première instance peut alors être

---

1111 Rapport du Secrétaire général du 3 mai 1993, S/25704 § 116.

1112 Pacte International relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, art. 14 § 5 : « Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi. »

1113 B. BOULOC, *op. cit.*, p. 896

1114 B. BOULOC, *op. cit.*, p. 906

1115 B. BOULOC, *op. cit.*, p. 907

1116 St. TPIY, art. 25 § 2 ; St. TPIR, art. 24 § 2 ; RPP des TPI, art. 107 ; St. CPI, art. 83 § 1er ; RPP CPI, règle n° 151.1.

1117 St. CPI, art. 81 § 4 et art. 82 § 3 ; RPP CPI, règle 156.5.

1118 St. TPIY, art. 25 § 1er ; St. TPIR, art. 24 § 1er ; RPP des TPI, art. 111-B ; St. CPI, art. 81 § 1er, a-b).

1119 RPP des TPI, art. 108 ; RPP CPI, règle 150.3.

interjeté contre la décision sur la culpabilité et la décision sur la peine[1120], mais également et notamment contre une décision sur la compétence de la juridiction et sur la recevabilité de l'affaire ainsi que contre une décision sur sa libération provisoire[1121].

Le caractère immédiatement exécutoire de l'arrêt rendu en appel est consacré de manière étrangement différente selon la juridiction pénale internationale considérée. Alors que le RPP des TPI prévoit qu'en cas de *condamnation*[1122] l'arrêt est immédiatement exécutoire, le statut de Rome ne prévoit ce caractère qu'en cas d'*acquittement*[1123]. Cette différence dans la rédaction traduit une différence entre la conception d'une justice pénale imposée par le Conseil de sécurité à la recherche d'efficacité et d'une justice pénale négociée par les États soucieuse de la préservation des souverainetés étatiques encore traditionnellement institutionnalisées par les chefs d'États.

480. La révision est une voie de recours extraordinaire contre une décision de condamnation passée en force de chose jugée et contenant une erreur de fait, une décision d'acquittement ne pouvant donc être révisée[1124]. Les juridictions pénales internationales consacrent dans leur statut la possibilité pour les parties à l'instance de demander la révision d'un jugement devenu définitif sur la culpabilité ou sur la peine lorsqu'est découvert un fait nouveau qui n'était pas connu au moment du jugement et qui, s'il avait été établi, aurait entrainé un verdict différent[1125]. Répondant à nouveau à la logique interétatique soucieuse de la conservation des souverainetés, le statut de la CPI prévoit en outre que la révision peut être demandée au motif qu'un élément de preuve a été falsifié[1126] ou qu'un juge a commis une faute grave justifiant qu'il soit relevé de ses fonctions[1127]. La révision emporte effacement rétroactif de la condamnation initiale et ouvre, pour celui qui a été victime de l'erreur judiciaire, un droit à réparation[1128] mais également la possibilité d'interjeter appel de la décision révisée[1129].

1120 St. TPIY, art. 25 § 1er ; St. TPIR, art. 24 § 1er ; RPP des TPI, art. 111-A ; St. CPI, art. 81.
1121 RPP des TPI, art. 116 *bis* A ; St. CPI, art. 82 § 1er.
1122 RPP des TPI, art. 118-A (c'est nous qui soulignons).
1123 St. CPI, art. 81 § 3-c) (c'est nous qui soulignons).
1124 B. BOULOC, *op. cit.*, pp. 959-960.
1125 St. TPIY, art. 25 ; St. TPIR, art. 24 ; St. CPI, art. 84 § 1er-a).
1126 St. CPI, art. 84 § 1er-b).
1127 St. CPI, art. 84 § 1er-c).
1128 B. BOULOC, *op. cit.*, pp. 966-967 ; St. CPI, art. 85 §§ 2-3.
1129 RPP des TPI, art. 121.

Si le Conseil de sécurité a admis, en adoptant les statuts des TPI, que le condamné comme le Procureur, agissant au nom des victimes, peuvent chacun soumettre une requête en révision du jugement[1130], remettant ainsi en cause l'idée selon laquelle une décision d'acquittement ne peut être révisée, l'Assemblée des États parties au statut de Rome a restreint cette capacité au seul condamné[1131]. En tout état de cause, seule la personne condamnée peut entrer en rapport direct avec la juridiction pénale internationale en déposant une requête en révision, révélant une fois de plus l'avènement de la personne physique, certes auteur de crime, dans l'ordre juridique international.

481. Par les décisions juridictionnelles qu'elles adoptent, les juridictions pénales internationales créées par le Conseil de sécurité ou simplement mandatée par lui en vertu du Chapitre VII contribuent à reconnaître à l'individu des droits dont il peut se prévaloir directement devant ces juridictions. Si l'individu auteur d'un crime de droit international voit sa capacité juridique plus étendue que celle des individus qui en sont les victimes, ceux-ci ne pouvant agir que collectivement devant ces juridictions, l'édiction des décisions juridictionnelles dans le cadre du système de sécurité collective contribue à consacrer les droits essentiels des acteurs de tout procès pénal.

482. L'analyse des actes émis par des juridictions pénales internationales mandatées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte témoigne de l'entrée progressive de la personne physique dans le procès international et incidemment dans l'ordre juridique international. Si le déclenchement de l'action publique reste exclusivement concentré entre les mains du Conseil de sécurité, définissant ainsi une réelle politique pénale internationale à la manière d'un Parquet interne, la conduite de l'instance est maîtrisée par le Procureur, agissant au nom et pour la sauvegarde des droits des victimes et donc de l'humanité, dont il est le représentant au cours du procès. Si la reconnaissance du droit individuel de chaque victime à demander réparation dans le procès international, a connu, avec l'avènement de la CPI, une consécration certaine, la prise en compte de celle-ci reste encore essentiellement collective. En effet, l'instance pénale vise d'abord à permettre à une société organisée de réprimer des comportements qui constituent une atteinte à ses fondements mêmes, c'est-à-dire de se protéger elle-

1130 RPP des TPI, art. 119-A.
1131 St. CPI, art. 84 § 1er.

même, avant de permettre la réparation des dommages individuels causés par la commission de tels crimes. Seul l'individu auteur, suspecté ou judiciairement reconnu, de crimes de droit international se voit reconnaître un rôle réel dans le déroulement de l'instance, étant le destinataire direct des actes émis par les juridictions mandatées en vertu du Chapitre VII ainsi que pouvant lui-même adresser des actes à ces juridictions, consacrant ainsi sa reconnaissance en tant que sujet de l'ordre juridique international.

483. L'instance pénale internationale déployée par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies consacre l'individu auteur de crimes de droit international comme objet et sujet direct des actes émis par les juridictions répressives et scelle également l'existence de l'humanité en tant que sujet de l'ordre juridique international pouvant demander réparation de ses droits, sans pour autant reconnaître explicitement l'individualité des victimes, dont la prise en compte par les juridictions pénales internationales reste encore très limitée, à la manière des juridictions internes. À l'inverse, les organes onusiens dotés par le Conseil en vertu du Chapitre VII de compétences administratives ont vocation à émettre des actes individuels à l'égard de toute personne, qu'il s'agisse d'actes statutaires ou de sanctions administratives, modifiant ainsi de manière immédiate la situation juridique des individus confrontés à une situation de menace à la paix. C'est donc bien d'abord l'individu comme auteur d'une menace que le droit dérivé onusien réussit à prendre en compte à travers l'édiction d'actes individuels, qu'ils soient administratifs ou juridictionnels, l'individu victime ne se voit accéder à l'ordre international qu'en tant qu'atome d'une communauté humaine indivisible qu'est l'humanité.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

484. En situation de crise constatée par le Conseil en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil et ses organes subsidiaires, agissant de manière contraignante à l'égard de l'ensemble de la communauté internationale, élaborent donc des normes visant à régir des situations individuelles. L'émergence de normes de droit dérivé onusien ayant pour objet réel l'encadrement de situations individuelles se traduit non seulement par l'élaboration de régimes généraux imposant aux États de traiter d'une manière spécifique les individus appartenant à une catégorie déterminée par les normes

onusiennes, mais également par l'édiction, par les organes onusiens eux-mêmes, d'actes individuels à effet de modifier effectivement la situation juridique d'une personne nommément désignée. L'exercice par les organes onusiens en vertu du Chapitre VII de compétences normatives, exécutives et judiciaires à l'égard des individus impose de formuler le constat que les États ne sont plus les uniques destinataires des normes de droit international. En ce sens, ce corpus émergent de normes contraignantes est la preuve incontestable de la prise en compte, par l'ordre juridique international, de l'individu personne physique, comme objet réel de normes internationales que les États ont l'obligation de respecter et de faire respecter.

CONCLUSION DU TITRE 2

485. L'analyse matérielle de l'édiction des actes de droit dérivé onusien a permis de démontrer que lorsque le Conseil invoque le Chapitre VII afin de répondre à une situation de menace à la paix il a vocation à s'immiscer dans l'exercice de l'intégralité des compétences souveraines qu'un État peut exercer sur son territoire et à l'égard des individus placés sous sa juridiction. L'existence d'une situation d'une gravité particulière justifie cette immixtion de l'organe international dans l'ensemble des domaines relevant par nature de la sphère étatique. Ainsi que l'avait constaté L. DELBEZ[1132], le champ matériel de l'internationalisation est illimité, mais son expansion ne se réalise pas ici avec l'accord préalable des États, elle s'impose de manière contraignante sans que les États aient préalablement exprimé leur consentement à être liés par la nouvelle norme de droit international élaboré par le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires en vertu du Chapitre VII. L'analyse matérielle du droit dérivé onusien a permis de démontrer que les derniers bastions qui semblaient par nature réservés au droit interne, à savoir la compétence constitutionnelle et la réglementation de situations individuelles, peuvent eux aussi subir, en raison d'une situation menaçant les fondements de la communauté internationale, une internationalisation contrainte, au profit de la compétence principale reconnue au Conseil de maintenir la paix et la sécurité. Cette analyse matérielle des actes de droit dérivé onusien fait montre de l'idée selon laquelle les barrières classiques élevées entre l'ordre international et l'ordre interne relativement à leurs caractéristiques respectives ne sont plus pertinentes. En

1132 L. DELBEZ, *Le concept d'internationalisation*, RGDIP, 1967.

effet, lorsqu'une atteinte grave est portée à la paix et à la sécurité, le droit international peut alors connaître des mêmes matières que le droit interne et s'adresser à des sujets de droit identiques.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

486. Si le champ matériel du droit dérivé onusien est illimité, son caractère contraignant est quant à lui contingent de la nature des missions qu'entreprend le Conseil mais dont la détermination ne dépend que de la gravité de la situation de menace à la paix à laquelle doit répondre le Conseil.

L'analyse matérielle et formelle de l'édiction du droit dérivé onusien a permis de constater que, bien qu'ancré dans la Charte et précisément dans l'interdiction du recours à la force dans l'ordre international, le corpus du droit dérivé s'est autonomisé de cette interdiction fondamentale pour acquérir un champ matériellement illimité. Cette expansion matérielle intéresse ainsi à la fois la structure étatique elle-même à travers la reconstruction de l'État de droit mais également la protection de l'humanité dont la qualité de sujet de l'ordre international est aujourd'hui clairement consacrée. La chaîne organique et surtout normative que constituent les actes de droit dérivé témoigne de la force centrifuge de la notion de paix qui implique, pour être poursuivie, non plus uniquement une absence de conflit armé interétatique mais bien davantage le bien-être de l'humanité à travers l'existence de l'État de droit, seule structure apte à garantir la paix à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières à travers la promotion des droits fondamentaux de l'individu.

Si le caractère contraignant de ce corpus normatif qui constitue sa spécificité dans l'ordre international peut parfois paraître se dissoudre formellement du fait même que pour être concrètement mis en œuvre, le droit dérivé nécessite de passer par la médiation étatique, les actes adoptés sur le fondement du Chapitre VII revêtent toujours une impérativité certaine, du moins politiquement, en raison du but essentiel qu'ils poursuivent pour la communauté internationale.

Caractérisé par champ matériel illimité et doté d'un caractère contraignant dans l'ordre international, le droit dérivé onusien édicté sur le fondement du Chapitre VII contribue alors à métamorphoser l'ordre international et les rapports qu'il noue avec les ordres internes en situation de crise.

SECONDE PARTIE

LE RENOUVEAU DES RAPPORTS DE SYSTEMES INITIE PAR L'EMERGENCE DU DROIT DERIVE ONUSIEN

487. L'objet de cette seconde partie vise à tirer les conséquences des constats formulés dans la première partie de cette étude quant à l'émergence d'actes de droit dérivé onusien fondés sur l'utilisation des mécanismes du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour rétablir la paix. Si l'émergence d'un corpus de droit dérivé onusien a révélé la possibilité d'une internationalisation contrainte et illimitée de l'exercice de l'intégralité des compétences étatiques, une situation aussi exceptionnelle ne peut être décidée par le Conseil de sécurité que dans le but de résoudre un conflit particulièrement grave menaçant les fondements mêmes de la communauté internationale. Ce motif singulier justifiant les pouvoirs exceptionnels attribués au Conseil semble ainsi être la clef d'une évolution significative qui touche les rapports de systèmes existant entre l'ordre juridique international et les ordres internes. En effet, c'est en raison de la gravité de la menace que le Conseil peut adopter des actes juridiques ayant vocation à modifier les ordres internes, sans que les États puissent préalablement et précisément acquiescer à chacun de ces actes. Le motif du maintien de la paix apparaît donc comme le sésame permettant de construire les rapports qui se nouent entre l'ordre international et les ordres nationaux sur un autre paradigme que l'expression du consentement de l'État à être lié par une norme de droit international.

488. Les rapports de systèmes classiquement analysés sous le prisme des doctrines moniste et dualiste montrent aujourd'hui clairement leur inaptitude à expliquer les relations qui peuvent exister entre l'ordre international et les ordres internes dans le domaine particulier des situations de crise. Cherchant toutes deux à aboutir à la démonstration qu'un ordre doit primer sur l'autre, c'est-à-dire n'envisageant ces rapports que sous un angle purement conflictuel, le monisme comme le dualisme ne permettent pas de saisir la collaboration qui s'instaure nécessairement entre l'ordre international et les ordres internes pour réaliser l'état idéal de paix envisagé par la Charte des Nations Unies à travers le système de sécurité collective. En effet, si le Conseil peut, par l'édiction d'actes de droit dérivé onusien, accomplir une internationalisation certes contrainte, mais temporaire, de certaines compétences originellement reconnues aux États, c'est avant tout dans le but de restaurer l'effectivité et la légitimité de l'État, concept sans l'existence duquel le droit international

n'aurait pas de sens. Ainsi, les atteintes à la souveraineté étatique réalisées par le Conseil en vertu du Chapitre VII ont pour but ultime la restauration de cette souveraineté qui se dessine comme la clef de voûte indépassable du système international dans son ensemble.

489. La gestion des situations de crise, fondée sur une solidarité instituée au sein de la communauté internationale, interroge donc les rapports qui se nouent entre l'ordre juridique international et les ordres internes, au point qu'elle paraît être l'occasion de l'émergence d'un nouveau paradigme guidant l'analyse des rapports de systèmes lorsqu'est mise en cause cette valeur fondamentale qu'est le maintien de la paix et de la sécurité. L'indépendance absolue entre les différents ordres professée par les doctrines classiques semble avoir fait place à une interdépendance entre ces ordres que la doctrine contemporaine paraît davantage prendre en considération. En cas de menace à la paix, cette interdépendance entre les ordres juridiques paraît encore plus flagrante car en effet, si le Conseil s'arroge l'exercice de compétences étatiques, celui-ci, pour donner effet à ses décisions, ne peut jamais vraiment se passer des puissances publiques étatiques qui demeurent les principaux titulaires de la compétence de contrainte dans l'ordre international. Il semble ainsi que le fonctionnement du système de sécurité collective mette en lumière ces rapports d'interdépendance qui se nouent entre les ordres juridiques international et internes, chaque ordre trouvant dans l'autre les moyens de sa pérennisation.

490. Ce renouveau des rapports de systèmes initiés par l'émergence d'un droit dérivé onusien en situation de crise sera tout d'abord constaté à travers l'analyse de l'effectivité normative des actes de droit dérivé onusien (Titre 3). En effet, la question de l'effectivité de la norme de droit international est un sujet qui a longuement agité la doctrine, estimant parfois que ne disposant pas de ses propres outils garantissant l'effectivité des normes qu'il énonçait, le droit international ne pouvait pas prétendre à une réelle normativité. Or l'analyse de l'effectivité du droit dérivé onusien en situation de crise vient ici profondément modifier cette idée en prenant pour hypothèse de travail l'interdépendance entre les ordres juridiques. Au regard de l'importance fondamentale que représente pour l'existence de la communauté internationale l'instauration du système de sécurité collective au sein de l'ordre international, c'est également la place du droit dérivé onusien dans le système international qui doit être examinée ensuite, soulevant ainsi la question de la place et du rôle de la Charte des Nations Unies dans ce système global (Titre 4).

TITRE 3

L'EFFECTIVITE NORMATIVE DES ACTES DE DROIT DERIVE ONUSIEN

491. La question de la normativité des règles du droit international paraît selon certains auteurs de la doctrine classique le point névralgique du droit international lui-même puisqu'elle interroge la capacité de l'ordre international à émettre de véritable normes juridiques et par suite sa propre réalité en tant qu'ordre normatif à part entière. Ainsi, si l'on pouvait constater l'émergence d'un droit dérivé onusien dans l'ordre international, c'est-à-dire d'un corps de règle adoptées pour donner effet au droit originaire et dont la validité peut être juridictionnellement examinée, alors une telle conclusion confirmerait sans conteste la capacité de l'ordre international à émettre des véritables énoncés normatifs liant ses sujets de droit. Conclure l'analyse menée tout au long de ce titre par le constat d'une véritable effectivité du droit dérivé onusien contribuera donc à renforcer la capacité normative de l'ordre juridique international lui-même.

492. L'analyse de l'effectivité normative du droit dérivé onusien doit donc être replacée au cœur de la définition qui peut être donnée du droit dérivé, notion selon laquelle les actes de droit dérivé sont des actes pris pour réaliser les normes énoncées dans l'acte de droit originaire et dont la validité peut être examinée juridictionnellement. La notion d'effectivité du droit dérivé onusien fait donc intervenir à la fois l'idée de l'exécution matérielle de ces actes ainsi que le contrôle de leur validité par un tiers impartial. Chacun de ces deux mécanismes soulève d'emblée des questions essentielles relatives d'une part au rôle de la puissance publique étatique dans l'ordre international et d'autre part à la possibilité d'encadrer l'action d'un organe auquel ont été reconnues des compétences discrétionnaires.

493. L'effectivité des actes de droit dérivé onusien doit donc montrer que, quoiqu'elles n'aient pas recueilli le consentement des États pour acquérir le statut de normes de droit international, les mesures décidées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte, contraignent toutefois les États à réaliser, par le truchement de leur puissance publique, leur exécution matérielle (Chapitre 5). En outre, les mesures décidées par le Conseil pourront pleinement être considérées comme des actes juridiques, c'est-à-dire véritablement normatifs et donc pouvant faire grief, s'il est possible d'envisager le contrôle juridictionnel de leur validité par un tiers impartial (Chapitre 6).

CHAPITRE 5

L'EXECUTION DES ACTES DE DROIT DERIVE ONUSIEN

494. Les actes juridiques adoptés pour donner concrètement effet à un acte de droit dérivé onusien dépendent des caractéristiques de l'acte dérivé onusien auquel ils visent à donner effet. Si les modalités d'exécution d'un acte de droit dérivé onusien dépendent essentiellement, mais non exclusivement, des caractères intrinsèques dudit acte, elles sont peut-être avant tout imprégnées de la logique globale dans laquelle le Conseil situe son action. En effet, il paraît évident que l'obligation qu'énonce le Conseil à la charge d'un gouvernement de modifier sa législation interne ne recevra pas la même exécution que l'obligation énoncée à la charge des TPI de prononcer des jugements à l'encontre d'individus, ou celle énoncée à la charge d'une Administration intérimaire de reconstruire un ordre juridique local. En d'autres termes, ce chapitre se fixe pour objectif de démontrer que, selon que l'action entreprise par le Conseil suit une logique de juxtaposition ou de substitution, la mise en œuvre des actes de droit dérivé onusien ne sera pas soumise aux mêmes exigences d'applicabilité dans les ordres internes. Ce serait donc la nature de la mission décidée par le Conseil qui déterminerait les critères d'applicabilité des actes de droit dérivé onusien dans les ordres internes.

495. Quelle que soit la nature de la mission décidée par le Conseil (juxtaposition ou substitution), les États sont toujours les exécutants matériels des actes de droit dérivé onusien (exception faite des cas de substitution totale). Cependant, si le système de sécurité collective repose sur l'action des États pour se réaliser matériellement, les actes juridiques onusiens dérivés que les États sont amenés à appliquer ne sont pas revêtus des mêmes caractères selon qu'on se place dans une logique de juxtaposition ou de substitution. Les actes de droit dérivé onusien adoptés dans le cadre des missions de juxtaposition n'ont pas vocation à recevoir une application directe dans les ordres internes (Section 1). Mais dans le cadre des missions de substitution, il devrait être nécessaire car logique de reconnaître aux actes de droit dérivé onusien une applicabilité directe dans l'ordre interne (Section 2).

Section 1. L'exécution des missions de juxtaposition

496. Le principe d'une mission de juxtaposition sous-tend l'idée que les États sont les principaux agents d'exécution des actes de droit dérivé onusien, les organes subsidiaires ne jouant ici qu'un rôle de surveillance et d'accompagnement. Cette situation regroupe la majorité des décisions adoptées par le Conseil de sécurité, seules quelques exceptions constituant la catégorie des missions de substitution. Les organes onusiens subsidiaires du Conseil viennent ici se greffer aux organes étatiques dans *l'élaboration* des actes internes d'exécution du droit dérivé onusien, mais *l'édiction* de ces actes internes reste de la compétence exclusive des autorités étatiques. L'organe onusien se juxtapose ici aux organes étatiques pour les accompagner dans la mise en œuvre des mesures décidées par le Conseil de sécurité. Ainsi que l'énonce la Charte[1], les décisions du Conseil sont exécutées par les États membres chacun pris individuellement (§ 1) mais aussi collectivement grâce à leur action dans les organismes internationaux (§ 2).

§ 1. Une mise en œuvre par les États individuellement

497. Si les États sont surveillés dans leur manière d'exécuter les obligations énoncées par le Conseil, ils restent cependant les seuls agents d'exécution de ces décisions, dont la réalisation concrète nécessite l'usage de la puissance publique. Il s'agit ici de n'étudier que certaines obligations énoncées par le Conseil, celles que les États exécutent par eux-mêmes, certes sous la surveillance des organes subsidiaires. Ces obligations sont énoncées par le Conseil comme explicitement à la charge des États.

498. En effet, lorsque le Conseil de sécurité met en place un régime de sanctions, il énonce à la charge des États l'obligation de geler les fonds des individus qui seront désignés par le Comité comme portant atteinte à la paix. Si la responsabilité d'inscrire l'individu sur la liste revient au Comité, c'est l'État seul qui est chargé de geler ses fonds. Le Comité existe afin de contrôler que l'État gèle effectivement les fonds des individus qu'il a désignés, mais seul l'État est dépositaire de l'obligation de geler les fonds. De la même manière, lorsque le Conseil impose à certains États de modifier leur législation interne

[1] CNU, art. 48.2 : « Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie. »

afin de ne pas créer de troubles qui risqueraient de menacer la paix dans la région, il institue à cet effet une OP sur le territoire de l'État troublé afin de l'assister dans la voie des réformes. Si l'OP a la charge de guider l'État dans l'élaboration d'une législation respectueuse de l'état de droit, en prodiguant des conseils aux autorités internes, en juxtaposant ses démembrements aux organes étatiques, seules les autorités nationales seront compétentes pour adopter et modifier effectivement ledit texte interne.

499. La question qui se pose lorsqu'on envisage l'exécution par les États des mesures suivant une logique de juxtaposition décidées par le Conseil est celle de savoir de quelle manière la résolution contraignante dans l'ordre international va créer des effets également contraignants dans l'ordre interne. Intuitivement, il apparaît que l'acte de droit dérivé onusien adopté dans l'ordre international ne saurait produire directement des effets obligatoires dans les ordres internes des États, ce qui d'ailleurs, n'est bien souvent pas l'objet de l'acte de droit dérivé, puisque dans la plupart des cas, les mesures décidées par le Conseil ont pour objet d'exiger de l'État qu'il modifie son droit interne. L'ordre interne doit donc reprendre à son compte l'obligation émise dans l'ordre international afin qu'elle soit considérée comme une source de légalité dans l'ordre interne, autrement dit afin que la norme internationale soit considérée comme applicable en droit interne. Il apparaît donc que ce n'est que si elle remplit certaines conditions (A) que la norme dérivée onusienne se verra reconnaître, de manière limitée, une applicabilité en droit interne (B).

A. Les conditions d'applicabilité dans l'ordre interne de la norme de droit dérivé onusien

500. Avant de s'interroger sur la portée de la norme de droit dérivé en droit interne, il convient de répondre à la question de savoir si celle-ci peut formellement recevoir une application en droit interne. Afin qu'une norme internationale soit applicable en droit interne, elle doit être revêtue de la force obligatoire dans l'ordre international, avoir pour objet de créer des droits et obligations à l'égard de ses destinataires et avoir été régulièrement reçue dans l'ordre interne[2]. Ce sont ces trois conditions qu'il s'agit

[2] J. VERHOEVEN, *La notion d'applicabilité directe en droit international*, RBDI 1980-2, pp. 246-247 ; E. ROUCOUNAS, *L'application du droit dérivé des organisations internationales dans l'ordre juridique*

d'examiner concernant les actes de droit dérivé onusien édictés dans le cadre d'une mission de juxtaposition imposée par le Conseil de sécurité et dont les États doivent assumer individuellement l'exécution dans leur ordre interne. Ces trois conditions de l'applicabilité interne de la norme de droit international recoupent en réalité les deux critères d'applicabilité de la norme internationale dans l'ordre interne[3], un critère matériel tenant à l'objet de la norme qui est de créer des obligations contraignantes à l'égard de certains destinataires, et un critère formel, tenant à l'opposabilité de la norme internationale dans l'ordre interne, relatif à la réception, à la publication de la norme dans l'ordre interne. Si les actes de droit dérivé onusien énonçant des obligations en vertu du Chapitre VII ont incontestablement un caractère obligatoire dans l'ordre international[4] (1), la question de leur applicabilité en droit interne ravive un schisme doctrinal aux accents surannés mais toujours indispensable pour l'analyse scientifique (2).

1. L'applicabilité interne imposée par le droit international

501. S'agissant de l'applicabilité dans les ordres internes des actes unilatéraux adoptés par les organisations internationales, c'est en théorie « l'acte constitutif de l'organisation qui détermine les conditions dans lesquelles de tels actes peuvent produire leurs effets à l'égard des États membres »[5]. Ainsi par exemple, le Traité fondant l'Union européenne indique que le règlement communautaire est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans le droit interne des États membres[6]. Concernant les conditions d'applicabilité dans les ordres internes du droit dérivé produit par le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires, la Charte des Nations unies est laconique, incomplète sur ce point. En effet, si la Charte énonce à plus d'un titre le caractère obligatoirement applicable des résolutions du Conseil de sécurité en matière de maintien

---

interne, in P. M. EISEMANN (dir.), *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national – Étude de la pratique en Europe*, Kluwer Law International, 1996, p. 42

3 M.-P. LANFRANCHI, *La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité*, AFDI 1997, p. 47.

4 M.-P. LANFRANCHI, op. cit., pp. 35-38 ; F. POIRAT, *Les résolutions du Conseil de sécurité devant le Conseil d'État et la Cour de Cassation : variations sur un même thème*, RGDIP 2000/2, p. 545.

5 G. GUILLAUME, *L'introduction et l'exécution dans les ordres juridiques des États des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies prises en vertu du Chapitre VII*, RIDC 1998-2, p. 544 ; v. également P.-M. DUPUY, *Droit international public, op. cit.*, § 445, p. 481.

6 TFUE, art. 288.

de la paix, elle reste muette quant à la manière dont les États doivent rendre ces décisions applicables dans leur ordre interne.

502. Plusieurs dispositions du texte constitutif de l'ONU viennent consacrer et garantir le caractère obligatoire des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII. Non seulement la Charte énonce à deux reprises que les États sont obligés d'appliquer les mesures décidées par le Conseil[7], mais elle confère également à son propre droit dérivé la primauté dans l'ordre international[8], ainsi que l'a confirmé la CIJ[9], afin de garantir l'effet utile, de renforcer le caractère obligatoire dans l'ordre international du droit dérivé onusien produit en cas de menace à la paix. À ce titre, aucun État ne saurait invoquer l'une quelconque des dispositions de son droit interne, ne seraient-ce même des dispositions de nature constitutionnelle, pour justifier la non exécution d'un acte de droit dérivé onusien adopté dans le cadre du maintien de la paix[10]. Mais la Charte reste muette sur la manière dont les États doivent rendre obligatoires dans leur ordre interne les décisions du Conseil, elle « se borne à attribuer un caractère contraignant aux résolutions »[11], sans préciser les conditions d'applicabilité interne des actes de droit dérivé onusien.

503. Si l'acte de droit dérivé onusien adopté sur le fondement du Chapitre VII est un acte unilatéral obligatoire pour ses destinataires[12], énonçant « une norme de conduite régissant ses destinataires »[13], les actes étudiés dans ce premier paragraphe visent

---

7 CNU, 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. 48 : « 1. Les 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. 2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie. »

8 CNU, 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. »

9 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. Etats-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, Rec. 1992, § 42, p. 126.

10 Ainsi que l'énonce l'article 27 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités : « Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. »

11 G. CATALDI, *L'application des décisions du Conseil de sécurité en droit interne*, in R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Droit international et droits internes, développements récents*, Rencontres internationales de la Faculté de sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Actes du Colloque des 16-17-18 avril 1998, Pedone, 1998, p. 205.

12 F. POIRAT, *Les résolutions du Conseil de sécurité devant le Conseil d'État et la Cour de Cassation : variations sur un même thème, op. cit.*, pp. 545-546.

13 J. VERHOEVEN, *op. cit.*, p. 247.

directement les États qui doivent les exécuter personnellement, avec l'aide des organes subsidiaires institués par le Conseil à cet effet. Le fait que l'obligation soit énoncée principalement à la charge des États, le fait qu'ils soient « les destinataires directs »[14] et premiers des obligations énoncées dans les résolutions du Conseil et que les organes subsidiaires n'interviennent que pour encadrer et surveiller leur action caractérise la logique de juxtaposition qui guide la majorité des mesures décidées par le Conseil de sécurité.

504. Les États sont donc les premiers destinataires des mesures obligatoires décidées par le Conseil dans ses résolutions et ils doivent, à ce titre, modifier leur législation interne[15], faire respecter l'interdiction du recours à la force armée sur leur territoire[16] parfois en élaborant et en mettant en œuvre des programmes de désarmement[17], réformer certains secteurs particuliers comme le système électoral[18], notamment en délivrant des cartes d'identité à leurs nationaux[19]. La formulation des obligations dans les résolutions contraignantes du Conseil ne doit pas ici induire en erreur le juriste car si, dans le cadres des Opérations de paix qu'il décide, le Conseil mandate ses organes subsidiaires de conseiller et d'assister le gouvernement de l'État sur le territoire duquel est déployée l'Opération, l'obligation principale d'exercer les compétences normatives et exécutives nécessaires à la réalisation des mesures décidées par le Conseil est bien mise essentiellement à la charge de l'État hôte. L'échec partiel de l'ONUCI pendant l'hiver 2010 à l'issue de l'élection présidentielle aux résultats contestés en Côte d'Ivoire vient ici confirmer cette idée : sans la volonté manifeste de l'État d'accomplir de bonne foi les obligations que le Conseil a mises à sa charge sous la surveillance de l'Opération, le rétablissement de la paix sur le territoire n'est pas garanti, quand bien même l'Opération de paix serait investie de larges pouvoirs aux côtés des organes étatiques.

---

14 F. POIRAT, *op. cit.*, p. 546.

15 Burundi S/RES/1545 (2004) § 6 ; Congo S/RES/1636 (2005) § 4 ; Côte d'Ivoire S/RES/1826 (2008) § 7 ; Liberia S/RES/1885 (2009) § 13 ; Somalie S/RES/1772 (2007) § 4.

16 Liberia S/RES/1509 (2003) § 4, Côte d'Ivoire S/RES/1528 (2004) § 6-a-b), Ex-Yougoslavie S/RES/900 (1994) § 1, Congo S/RES/1304 (2000) §§ 1 et 7-10, Haïti S/RES/1529 (2004) § 7.

17 Congo S/RES/1304 (2000) § 6, Côte d'Ivoire S/RES/1528 (2004) § 12, Liberia S/RES/1343 (2001) § 3, Somalie S/RES/923 (1994) § 4.

18 Congo S/RES/1635 (2005) § 4 ; Liberia S/RES/1885 (2009) § 13.

19 Concernant la Côte d'Ivoire, voir la demande faite par le Conseil de sécurité au Premier ministre ivoirien « de prendre immédiatement, par la voie d'ordonnances [...], toutes les mesures appropriées en vue d'accélérer la délivrance des certificats de naissance et de nationalité dans le cadre du processus d'identification [...] », S/RES/1721 (2006) § 13.

505. La technique d'imputation des obligations énoncées par le Conseil à la charge des États est identique lorsque l'on se penche sur les régimes de sanctions. Si la responsabilité d'identifier les biens et les personnes objets des sanctions revient aux Comités institués par le Conseil, l'obligation de mettre en œuvre concrètement les restrictions qu'il décide est énoncée exclusivement à la charge des États[20]. Dans le domaine de la lutte contre les crimes internationaux, ce sont encore et toujours les États qui doivent adapter leur législation interne pour incriminer certains comportements afin de lutter contre des menaces internationales[21] et améliorer leur coopération en matière policière et judiciaire afin de lutter contre l'impunité des individus suspectés de la commission de crimes internationaux[22].

506. L'utilisation par le Conseil d'une logique de juxtaposition lorsqu'il énonce les mesures à respecter afin de rétablir la paix place les États au centre du dispositif contraignant mis en place en vertu du Chapitre VII, leur imposant de nouvelles obligations dont ils sont les destinataires uniques et exclusifs. Les mesures énoncées par le Conseil et ses organes subsidiaires créent donc des énoncés normatifs contraignants dans l'ordre international à l'égard de leurs destinataires que sont les États. La norme de droit dérivé onusien répond ainsi au critère matériel régissant l'applicabilité de la norme internationale en droit interne, il convient donc à présent d'étudier son critère formel, celui de sa réception dans l'ordre interne.

---

20 Embargo sur les produits pétroliers en Haïti S/RES/841 (1993) § 5, en Ex-Yougoslavie S/RES/988 (1995) § 2 ; embargo sur le bois en Libye S/RES/1521 (2003) § 10 ; embargo sur les diamants en Sierra Leone S/RES/1306 (2000) § 1, en Côte d'Ivoire S/RES/1643 (2005) § 6 ; embargo sur les produits de luxe en Corée S/RES/1718 (2006) § 8 ; embargo sur les armes en Rhodésie S/RES/232 (1966) § 2, en Somalie S/RES/733 (1992) § 5, en Iraq S/RES/661 (1990) § 3 et au Rwanda S/RES/918 (1994) § 13.
Interdiction de territoire prononcées à l'encontre des membres de Al-Qaïda et des Taliban S/RES/1267 (1999) § 1 et S/RES/1904 (2009) § 1-b) ; à l'encontre des individus identifiés par le Comité contre le terrorisme S/RES/1373 (2001) § 2-c) ; concernant le Congo S/RES/1596 (2005) § 13 ; concernant la Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2004) § 9 ; concernant l'Iran S/RES/1737 (2006) § 10. Gel des fonds et des avoirs des membres de Al-Qaïda et des Taliban S/RES/1267 (1999) § 4-b) ; concernant le Congo S/RES/1596 (2005) § 15 ; concernant la Côte d'Ivoire S/RES/1572 (2004) § 11 ; concernant Haïti S/RES/841 (1993) § 8 ; concernant le Liberia S/RES/1343 (2001) § 2-d) ; concernant la Sierra Leone S/RES/1343 (2001) § 2-d).

21 Obligation d'incriminer le financement du terrorisme S/RES/1373 (2001) § 1-b) et § 2-e) ; incriminer l'appropriation d'ADM par les agents non étatiques S/RES/1540 (2004) § 2.

22 Concernant la lutte contre le terrorisme S/RES/1566 (2004) §§ 2 et 6, concernant la coopération avec le TPIY en matière de poursuite des suspects S/RES/827 (1993) § 4 et en matière d'exécution des peines S/RES/1534 (2004) § 8.

2. L'applicabilité interne conditionnée par le droit interne

507. L'acte de droit dérivé onusien qui formule un énoncé normatif contraignant à l'égard de ses destinataires lie les États dans l'ordre international mais ne saurait être opposable aux autorités internes de l'État, et donc applicable par elles, que s'il a été régulièrement reçu dans l'ordre interne[23]. Que l'État dont l'ordre juridique doit assurer l'application de l'acte de droit dérivé onusien ait fait un choix constitutionnel moniste, impliquant une simple publication de l'acte de droit international dans l'ordre interne[24], ou dualiste, impliquant une transmutation de la norme internationale en norme de droit interne[25], il est toujours nécessaire que la norme internationale soit intégrée d'une manière ou d'une autre au bloc de légalité interne pour qu'elle puisse y recevoir application[26]. En effet, quelle que soit la thèse choisie dans le texte constitutionnel, la « pratique interne législative et administrative est [...] orientée dans son ensemble dans le sens de nier l'application des résolutions contraignantes des organisations internationales en droit interne avant et indépendamment de l'adoption d'actes d'accueil ou d'incorporation »[27]. Cette exigence de réception de l'acte de droit dérivé onusien dans l'ordre interne s'analyse ainsi comme une condition formelle de son opposabilité en droit interne et non de sa validité[28], qui n'est conditionnée que par l'ordre juridique dont elle est issue.

508. Certains auteurs ont ainsi proposé différentes typologies qui se recoupent partiellement et qui permettent d'expliquer à quelles conditions les actes de droit dérivé des organisations internationales peuvent être applicables dans l'ordre interne des États[29]. Trois situations juridiques différentes peuvent ainsi être identifiées : dans le premier cas, la Constitution nationale envisage l'applicabilité interne des actes de droit dérivé et prévoit généralement une réception sous forme de simple publication ; dans le deuxième

---

23 J. VERHOEVEN, *La notion d'« applicabilité directe » du droit international, op. cit*., p. 247 et p. 249.

24 P.-M DUPUY, *Droit international public, op. cit*., § 427, p. 452.

25 *Ibid*.

26 N. ANGELET, *La mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la communauté européenne*, RBDI 1993/2, p. 500 ; G. GUILLAUME, *L'introduction et l'exécution dans les ordres juridiques des États des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies prises en vertu du Chapitre VII, op. cit.*, p. 546.

27 G. CATALDI, *L'application des décisions du Conseil de sécurité en droit interne, op. cit*., p. 209.

28 J. VERHOEVEN, *op. cit.*, pp. 249-250.

29 G. CATALDI, *op. cit*., pp. 207-208 ; P. M. EISEMANN, *La contribution des États à la mise en œuvre des sanctions : le cas de la France*, in R. MEHDI (dir.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Huitièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Actes du Colloque des 10 et 11 décembre 1999, Pedone, 1999, p. 69.

cas, c'est une loi-cadre nationale qui détermine de manière générale et abstraite l'applicabilité du droit dérivé dans l'ordre interne ; dans le troisième et dernier cas, la question de l'applicabilité du droit dérivé n'est pas envisagée de manière générale et se réalise donc au cas par cas par l'édiction d'un acte de droit interne propre à l'acte de droit dérivé à appliquer. La pratique des États traduit dans les faits l'impossibilité technique et logique d'un système purement moniste[30] et nécessite alors une posture intellectuelle dualiste afin de comprendre les mécanismes qui conditionnent l'applicabilité interne des actes de droit dérivé onusien.

509. La Constitution française de 1958 envisage l'applicabilité du droit international en général[31] et des accords et traités internationaux en particulier[32] mais demeure laconique quant aux conditions d'applicabilité interne du droit international général et conventionnel, voire silencieuse quant à celles relatives aux actes unilatéraux des organisations internationales. La jurisprudence constitutionnelle a confirmé cette posture en énonçant que la France peut participer « à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres »[33], autrement dit, en réaffirmant de manière générale le principe de l'applicabilité interne des normes du droit international sans toutefois en préciser davantage les conditions. Le texte constitutionnel français paraît insuffisant pour déterminer de manière explicite les conditions d'applicabilité des actes de droit dérivé onusien[34], puisque ceux-ci ne sont ni des traités, dont l'applicabilité interne est réglée par l'article 55, ni des règles coutumières, régies par le préambule de 1946. Il n'existe donc pas, en droit constitutionnel français, de règles d'applicabilité propres aux actes de

30 A. PELLET, *Vous avez dit « monisme » ? Quelques banalités de bon sens sur l'impossibilité du prétendu monisme constitutionnel à la française, in L'architecture du droit – Mélanges offerts à Michel TROPER*, Economica, 2006, pp. 827-857, not. § 21 p. 839 : « Il ne fait aucun doute que si les traités sont applicables dans l'ordre juridique français, ils le sont parce que la Constitution le prévoit, en vertu donc du droit français, pas du droit international. » (les italiques sont de l'auteur) ; D. ALLAND, *Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international*, RFD adm. 14 (6) nov.-déc. 1998, pp. 1094-1104, not. pp. 1101-1102 ; D. SIMON, L'ar*rêt Sarran : dualisme incompressible ou monisme inversé ?*, Jurisclasseur Europe, Mars 1999, pp. 4-6, not. § 4, p. 6.

31 Préambule de 1946, alinéa 14 : « La Républiques française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international [...]. » ; alinéa 15 : « Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix. »

32 Constitution de 1958, article 55 : « Les traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

33 Conseil constitutionnel, Décision 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*, cons. 13.

34 Voir dans ce sens M.-P. LANFRANCHI, *op. cit.*, p. 39 et F. POIRAT, *op. cit.*, p. 547.

droit dérivé des organisations internationales, il est donc revenu à la jurisprudence des tribunaux ordinaires d'élaborer ces règles particulières d'applicabilité interne du droit dérivé.

510. La jurisprudence des juridictions ordinaires a alors élargi les conditions d'applicabilité des accords et traités au droit dérivé des organisations internationales[35], élargissement conceptuellement discutable du fait des conditions jurisprudentielles d'applicabilité exigées[36], en dépit de la justification développée par le Commissaire du gouvernement du Conseil d'État dans l'arrêt S.A. Rothmans International France[37], selon laquelle le droit dérivé des organisations internationales bénéficierait de la même autorité en droit interne que leur droit originaire. En effet, l'article 55 de la Constitution détermine les conditions d'applicabilité dans l'ordre interne des traités internationaux et ainsi du droit dérivé des organisations internationales[38] en reconnaissant à ces actes un rang supralégislatif dans la hiérarchie des normes internes à la double condition problématique de publication et de réciprocité. Reconnaître une autorité identique aux traités internationaux et aux « mesures prises pour leur exécution »[39], c'est-à-dire leur reconnaître le même rang dans la hiérarchie normative interne, ne signifie pas forcément leur reconnaître des conditions constitutionnelles d'applicabilité interne similaires, en raison de la nature même des actes qu'il s'agit ici de distinguer, c'est-à-dire un acte concerté constituant le droit originaire d'un côté, et de l'autre, un acte unilatéral, formant le droit dérivé.

511. La condition de réciprocité est la première à sembler embarrassante en raison de la nature même du droit dérivé constitué d'actes unilatéraux adoptés par les organes d'une organisation internationale. Le problème soulevé par cette exigence peut cependant être rapidement résolu puisque cette condition de réciprocité ne semble s'attacher qu'au texte de droit originaire sur le fondement duquel seront adoptés ultérieurement les actes

---

35 M. GAUTIER et F. MELLERAY, *Applicabilité des normes internationales*, JurisClasseur Adm. 2004, Fasc. 20, § 13.

36 M. GAUTIER et F. MELLERAY, *Applicabilité des normes internationales, op. cit*., § 7 in fine.

37 Concl. M. Laroque sous CE, Ass., 28 février 1992, S.A. Rothmans International France et S.A. Philipp Moris France, *Rec.*, p. 80, cité *in* F. POIRAT, *Les résolutions du Conseil de sécurité devant le Conseil d'État et la Cour de Cassation : variations sur un même thème*, *op. cit.*, p. 548 ; et *in* M. GAUTIER et F. MELLERAY, *Applicabilité des normes internationales*, *op. cit.*, § 13.

38 D. ALLAND, *Le droit international « sous » la Constitution de la Vème République*, RDP 1998, n° 5/6, p. 1663.

39 Concl. M. Laroque précitées.

de droit dérivé, le Conseil constitutionnel français dans sa décision Maastricht I s'étant borné à constater que l'entrée en vigueur du traité se réalisait au même moment dans le chef de tous les États, de manière synchronisée[40], et non pas à l'application réciproque des actes de droit dérivé eux-mêmes. Quoi qu'il en soit, cette condition de réciprocité peut paraître inopérante eu égard à l'objet même de la Charte des Nations Unies qui constitue le droit originaire du droit dérivé onusien. En effet, en instituant l'Organisation des Nations Unies, les États ont ainsi créé une situation objective dans l'ordre international[41], en énonçant le principe fondamental de l'interdiction du recours à la force, la Charte a édicté des obligations objectives et *erga omnes*, à la manière des traités relatifs au droit international humanitaire qui, comme tous traités consacrant des normes essentielles de protection de l'individu, sont exemptés de cette condition de réciprocité[42]. En outre, en mettant en place le mécanisme de sécurité collective, l'objet de la Charte des Nations Unies était d'instituer un mécanisme objectif de sanction à l'égard de tout État qui, précisément, ne respecterait pas cette interdiction fondamentale, c'est-à-dire qui porterait atteinte à la paix et à la sécurité internationales consacrées comme valeurs constitutives de l'ordre international.[43]

512. À l'aune de ces réflexions, il apparaît que l'article 55 de la Constitution impose toutefois, pour qu'il soit applicable en droit interne, que l'acte de droit dérivé onusien soit publié, reçu dans l'ordre interne. Cependant, certains auteurs ont émis l'hypothèse séduisante qu'il existerait une option constitutionnelle quant aux règles d'applicabilité de la norme de droit dérivé onusien en droit interne[44] : soit d'une part en vertu de l'article 55, la primauté serait reconnue à ces actes s'ils sont publiés ; soit d'autre part en vertu du Préambule de 1946, une applicabilité immédiate leur serait reconnue, sans pour autant que leur primauté soit garantie dans l'ordre interne. Cependant l'analyse de la seconde branche de cette option constitutionnelle, selon laquelle les actes de droit

---

40 Conseil constitutionnel, *Traité sur l'Union européenne*, décision précitée, cons. 16.

41 CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, 11 avril 1949, Rec., p. 185.

42 Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, art. 60 § 5 : « Les paragraphes 1 à 3 [relatifs à la suspension d'un traité comme conséquence de sa violation] ne s'appliquent pas aux dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans des triâtes de caractère humanitaire […]. »

43 De la même manière, le droit communautaire est dispensé de cette condition de réciprocité puisque le Traité fondant l'Union européenne contient « des mécanismes précisément destinés à sanctionner le non-respect par l'un des États membres des obligations découlant du traité. », v. M. GAUTIER et F. MELLERAY, *Applicabilité des normes internationales*, *op. cit.*, § 37.

44 F. POIRAT, *Les résolutions du Conseil de sécurité devant le Conseil d'État et la Cour de Cassation : variations sur un même thème*, op. cit., pp. 547-551.

dérivé bénéficieraient d'une applicabilité immédiate dans l'ordre interne, c'est-à-dire sans qu'ils aient à être formellement reçus dans l'ordre interne[45], sans pour autant que leur primauté ne puisse être garantie, paraît devoir être nuancée au regard de l'argument jurisprudentiel sur lequel elle s'appuie[46]. S'« il est vrai que le flou de la rédaction de l'alinéa 14 du préambule de 1946 [...] permet toutes les interprétations », l'arrêt du Conseil d'État sur lequel se fonde l'idée de l'applicabilité immédiate sans primauté est relatif à une situation d'espèce particulière dans laquelle était invoquée une coutume internationale, dont l'existence a d'ailleurs été niée par la Cour administrative d'appel puis par le Conseil d'État, à l'encontre d'un acte administratif et entre lesquels une loi nationale faisait écran[47]. Le contenu souvent incertain pour le juge interne de la coutume internationale justifie largement la décision rendue par le juge administratif, mais la solution donnée ici doit être restreinte aux critères particuliers de l'espèce et semblerait que l'on doive interpréter l'alinéa 14 du préambule de 1946 comme déterminant les conditions d'applicabilité de la seule coutume internationale.

513. Il ne serait donc pas inexact de déduire du préambule de 1946 la reconnaissance de l'applicabilité immédiate des actes de droit dérivé dans l'ordre interne et de leur primauté sur les normes législatives internes. Cependant, face à l'imprécision des règles constitutionnelles relatives à l'applicabilité dans l'ordre interne des normes de droit international, les juridictions ordinaires se concentrent prioritairement sur l'existence d'une publication de ces actes, afin de les considérer, au minimum, comme opposables en droit interne[48]. La condition de réception des actes de droit dérivé onusien reflèterait ainsi la condition de leur juridicité dans l'ordre interne[49].

514. L'exigence fondamentale d'une réception formelle de l'acte de droit dérivé onusien dans l'ordre interne afin qu'il puisse y être appliqué laisse apparaître une rupture formelle dans l'édiction de la chaine normative des actes de droit dérivé onusien. La chaine normative du droit dérivé onusien s'arrête à l'orée de l'ordre interne

---

45 Concl. Bachelier sous CE, Ass., 6 juin 1997, *Aquarone*, RGDIP 1997, p. 853, cité *in* A. PELLET, *Vous avez dit « monisme » ?*, *op. cit.*, § 8, pp. 830-831.

46 D. ALLAND, *La coutume internationale devant le Conseil d'État : l'existence sans la primauté*, Jurisprudence française en matière de droit international public, RGDIP 1997/4, pp. 1065-1067.

47 CE, Ass., 6 juin 1997, *Aquarone*, Rec., p. 206.

48 Voir dans ce sens J. VERHOEVEN, *op. cit.*, p. 251 et N. ANGELET, *op. cit.*, p. 527.

49 Pour de plus amples développements sur l'exigence de la publication, voir *infra* Chapitre 6, Section 2, § 1, A. 1. La question ambiguë de l'exigence constitutionnelle de publication

des États, qui vont cependant édicter des actes de droit interne dans la continuité matérielle de cette chaîne normative onusienne. Cette idée d'une continuité matérielle en dépit d'une rupture formelle ne fait que confirmer l'idée de complémentarité et d'interdépendance existant entre les ordres juridiques international et interne, le premier édictant la norme, le second l'exécutant.

B. L'applicabilité interne limitée des actes de droit dérivé onusien

515. Si l'on considère que l'acte de droit dérivé onusien régulièrement reçu en droit interne est applicable dans l'ordre interne, c'est-à-dire, que l'ordre interne lui a reconnu la possibilité de pouvoir produire des effets de droit en son sein, il importe alors de s'interroger sur la portée des effets produits par l'acte de droit dérivé onusien dans l'ordre interne. Deux conséquences peuvent être déduites du caractère applicable de la norme de droit dérivé onusien dans l'ordre interne. D'une part, comme toute norme de droit international régulièrement introduite dans l'ordre interne, l'acte de droit dérivé onusien bénéficie alors de la primauté dans la hiérarchie normative interne (1), garantissant ainsi, au nom du principe de légalité, que le droit interne se soumettra aux exigences normatives énoncées dans l'acte de droit dérivé onusien. Cependant et d'autre part, la primauté des actes de droit dérivé onusien paraît être l'unique moyen d'assurer leur application en droit interne puisque l'applicabilité directe semble, par principe, ne pas pouvoir leur être reconnue lorsqu'est choisie la logique de juxtaposition (2).

1. La primauté des actes de droit dérivé onusien comme conséquence de leur applicabilité

516. Le droit dérivé onusien régulièrement reçu en droit interne est donc applicable dans l'ordre interne et il bénéficie à ce titre de la primauté sur toute autre norme de droit interne qui pourrait s'avérer contradictoire. En cas de conflit entre l'acte de droit dérivé onusien et une norme de droit interne, la norme onusienne prévaut[50], si cette dernière remplit les conditions constitutionnelles d'applicabilité. Si le droit international considère le droit interne comme un simple fait, exigeant ainsi que la norme internationale prévale sur toute norme de droit

[50] D. ALLAND, *Le droit international « sous » la Constitution de la Vème République, op. cit.*, pp. 1653-1654.

interne[51], quel que soit son rang, en revanche le droit interne considère qu'aucune norme internationale ne peut prévaloir sur la Constitution nationale[52], norme suprême fondant l'ordre juridique interne. La question de l'applicabilité dans l'ordre interne des normes dérivées onusiennes doit donc tenir compte du fait que, dans l'ordre interne où ces normes viennent trouver leur application, la primauté internationale dépend de[53] et s'incline devant[54] la suprématie constitutionnelle. En d'autres termes, dans l'ordre interne, les actes de droit dérivé onusien priment sur les normes internes en vertu de la Constitution nationale, et non en vertu d'une quelconque disposition de droit international, quand bien même une telle affirmation nierait un « principe existentiel »[55] du droit international. En effet, alors même que l'effet utile de l'existence du droit international sous-tend sa primauté sur toute norme de droit interne[56], ce n'est qu'en vertu de la norme suprême fondant l'ordre juridique interne que l'acte de droit dérivé onusien peut s'insérer dans l'ordre interne.

517. L'exemple de l'exécution des mesures imposées par le Conseil de sécurité en Côte d'Ivoire illustre cette « contradiction insoluble »[57]. Alors même que le Conseil suit, tout au long du règlement de la crise en Côte d'Ivoire, une logique de juxtaposition en greffant aux organes étatiques ses organes subsidiaires chargés de les guider, le Conseil est allé jusqu'à énoncer dans ses résolutions contraignantes l'obligation pour l'organe exécutif ivoirien de suivre un fonctionnement déterminé[58], allant alors à l'encontre des règles constitutionnelles ivoiriennes régissant la dévolution du pouvoir dans l'ordre interne. Cependant, à la lecture des visas en tête des décrets nationaux de nomination des 8e et 9e gouvernements de transition en Côte d'Ivoire, c'est bien la Constitution

---

51 CPJI, *Questions des « communautés » gréco-bulgares*, 31 juillet 1930, avis consultatif, série B n° 17, p. 32 : « C'est un principe généralement reconnu du droit des gens que, dans les rapports entre puissances contractantes d'un traité, les dispositions d'une loi interne ne sauraient prévaloir sur celles d'un traité ».

52 Exception étant faite de la subordination de la Constitution au cas particulier des directives communautaires, voir dans ce sens J. ROUX, *La transposition des directives communautaires à l'épreuve de la Constitution*, RDP 2007-4, p. 1034, spé. note 8.

53 M.-P. LANFRANCHI, *op. cit*., p. 41 ; D. ALLAND, Le droit international « sous » la Constitution de la Vème République, op. cit., p. 1658.

54 CE, 30 oct. 1998, *Sarran, Levacher et autres*, Rec. p. 368 ; RFDA 14 (6) nov.-déc. 1998, note D. ALLAND, *Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international*, p. 1094 ; Jurisclasseur Europe mars 1999, Chron. D. SIMON, *L'arrêt Sarran : dualisme incompressible ou monisme inversé ?*, p. 4. C. Cass. Ass. Plén., 2 juin 2000, *Melle Pauline Fraisse*.

55 D. ALLAND, *Consécration d'un paradoxe…*, op. cit., p. 1095 ; D. ALLAND, *Le juge français et le droit d'origine internationale*, in P-M. DUPUY (dir.), *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, Éditions Panthéon Assas, LGDJ, 2001, p. 49.

56 Voir dans ce sens M. VIRALLY, *Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes, in Problèmes de droit des gens, Mélanges offerts à Henri ROLLIN*, Pedone, 1964, p. 490.

57 D. SIMON, *L'arrêt Sarran : dualisme incompressible ou monisme inversé*, op. cit., p. 6.

58 S/RES/1633 (2005) §§ 6-8 et S/RES/1721 (2006) §§ 8-10.

nationale qui est la norme suprême fondant l'acte de nomination, elle est le visa premier, la résolution du Conseil primant certes sur les autres normes internes, mais située « sous » le visa constitutionnel[59]. L'acte de droit dérivé onusien ne produit effectivement ses effets dans l'ordre interne et ne prime sur toutes les autres normes internes qu'en vertu de la seule Constitution nationale.

518. Cette « contradiction irréductible »[60] témoigne du caractère indépassable de l'axiome du positivisme volontariste selon lequel l'État ne peut se lier que par son propre consentement[61], mais garantit également que les organes étatiques sont constitutionnellement tenus de faire primer la norme de droit international sur toute autre norme du droit interne. Alors que la primauté est d'abord une conséquence logique du caractère obligatoirement applicable, en vertu du droit international, des actes de droit dérivé onusien dans l'ordre interne, la primauté, consacrée par la Constitution nationale, de l'acte de droit dérivé onusien se présente ici comme la garantie de son applicabilité effective dans l'ordre interne.

519. Le principe de primauté attaché aux actes de droit dérivé onusien s'analyse alors comme un principe de règlement de conflit entre l'acte de droit dérivé onusien et la norme interne éventuellement contraire qui devient inopérante et doit être écartée[62], mais qui n'est en aucun cas abrogée[63]. Le principe de primauté détermine en effet un rapport de compatibilité et non de validité entre ces deux normes, puisqu'elles trouvent leur source de validité dans deux ordres juridiques différents, mais sont rendues effectives et voient leurs rapports réglés par le même ordre juridique interne[64]. La primauté constitutionnellement consacrée de l'acte de droit dérivé onusien dans l'ordre interne interdit alors aux autorités étatiques d'adopter postérieurement à l'entrée en vigueur en droit interne de l'acte de droit dérivé onusien tout acte de droit interne contraire qui viendrait ainsi nier l'effectivité interne de l'acte onusien ainsi que son caractère contraignant en vertu du droit international auquel l'État se soumet. Au contraire, les

---

59 Les deux décrets sont consultables sur le site du gouvernement de la Côte d'Ivoire : http://www.gouv.ci/gouvernement_all.php?recordID=&depart=30&c=s. Se reporter respectivement pour le 8e gouvernement à : http://www.gouv.ci/autresimages/gouvTransi05.pdf et pour le 9e gouvernement à : http://www.gouv.ci/autresimages/2emeGOUVTRANSITION16septembre2006.pdf

60 D. ALLAND, *Le juge français et le droit d'origine internationale*, ibid.

61 CPJI, affaire du *Lotus*, série A, n° 10, p. 18.

62 D. ALLAND, *Le droit international « sous » la Constitution de la Vème République, op. cit*., p. 1653.

63 P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, *op. cit.*, § 49, p. 97.

64 Voir dans le même sens M. VIRALLY, *op. cit.*, p. 495.

autorités nationales ont alors l'obligation de se conformer à l'énoncé normatif contenu dans l'acte de droit dérivé onusien, de le considérer comme une source du droit interne intégré au bloc de légalité du fait de sa réception dans l'ordre interne et d'adopter des actes internes qui viennent concrétiser les effets de droit prescrits par l'acte de droit dérivé onusien.

520. La primauté des actes de droit dérivé onusien reçus dans l'ordre interne garantit donc que les autorités nationales se conformeront, au nom du principe de légalité, aux exigences contenues dans ledit acte, mais elle ne garantit aucunement qu'il pourra être fait application de l'acte de droit dérivé onusien sans l'intervention matérielle d'un acte de droit interne. En effet, il semble qu'il ne puisse pas être possible de reconnaître aux actes de droit dérivé adoptés selon une logique de juxtaposition une applicabilité directe dans l'ordre interne.

2. Le principe de la non applicabilité directe des actes de droit dérivé onusien adoptés dans une logique de juxtaposition

521. Lorsque le Conseil de sécurité impose des mesures aux États en suivant une logique de juxtaposition, l'objectif qu'il poursuit n'est pas de régir directement une situation juridique initialement régie par des normes internes, mais de pousser l'État à modifier son droit interne afin de façonner son ordre juridique d'une manière qui ne porte plus atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Les actes de droit dérivé qui se rapportent à cette logique de juxtaposition ont pour uniques destinataires les États, leurs organes étatiques, et pour objet la modification de la législation interne par l'ordre juridique étatique lui-même, mais en aucun cas de régir directement un rapport juridique interne. L'utilisation du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans cette situation se rapproche de la formulation d'un objectif politique prioritaire, garanti de manière contraignante par l'ordre international. Par principe, les actes de droit dérivé onusien ne sauraient donc recevoir une application directe dans l'ordre interne des États, puisque leur objet même consiste en l'adoption de mesures nationales d'exécution.

522. L'applicabilité directe d'une norme internationale dans l'ordre interne peut être définie comme l'aptitude de la règle à être exécutée en droit interne sans le nécessaire relais

d'une norme nationale complémentaire[65], elle désigne en ce sens le caractère auto-exécutoire[66], *self executing*[67] ou encore *self sufficient*[68] de la règle de droit international. La norme ainsi édictée selon la volonté de son auteur est revêtue d'une applicabilité autonome, elle peut être immédiatement exécutée car ne requiert aucun complément normatif, en ce sens, la norme internationale est claire et précise, elle est normativement parfaite[69]. Ces critères de l'applicabilité directe révélés par la CPJI[70] ne sont pas identifiables lorsque l'on analyse les actes de droit dérivé onusien adoptés dans une logique de juxtaposition. L'intention de l'auteur de la règle de rendre celle-ci directement applicable en droit interne est la première à faire défaut.

523. Les mesures décidées par le Conseil de sécurité sous-tendues par une logique de juxtaposition sont celles qui ont pour agents principaux d'exécution les États, les organes subsidiaires du Conseil n'assurant qu'une fonction de guide, d'encadrement. Certes, les États prennent nécessairement part à la réalisation matérielle de l'ensemble des mesures décidées par le Conseil puisqu'eux seuls disposent de l'instrument de contrainte physique qu'est la force publique[71], mais ils participent à cette exécution d'une manière plus ou moins impliquée : dans une logique de juxtaposition, les États sont les destinataires premiers des mesures imposées par le Conseil ; dans une logique de substitution, ils n'en sont que les destinataires seconds, mettant alors leur force publique au service des décisions prises par les organes subsidiaires qui, dans ce cas, sont les destinataires premiers des obligations énoncées par le Conseil[72]. En tant que destinataires premiers, les États sont requis par le Conseil de modifier leur droit interne,

---

65 Voir dans ce sens J. VERHOEVEN, *op. cit.*, pp. 243-244 ; D. ALLAND, *Le droit international « sous » la Constitution*, *op. cit.*, p. 1668 ; M. GAUTIER et F. MELLERAY, *Applicabilité des normes internationales*, *op. cit.*, § 56

66 M.-P. LANFRANCHI, *op. cit.*, p. 47.

67 M. GAUTIER et F. MELLERAY, *Applicabilité des normes internationales, ibid*.

68 J. VERHOEVEN, *op. cit.*, p. 248.

69 D. ALLAND, *L'applicabilité directe du droit international considérée du point de vue de l'office du juge…, op. cit*., p. 221.

70 CPJI, 3 mars 1928, *Compétence des tribunaux de Dantzig*, avis consultatif, série B, n° 15, pp. 17-18 : « On peut facilement admettre que, selon un principe de droit international bien établi, [l'] accord international, ne peut, comme tel, créer directement des droits et des obligations pour des particuliers. Mais on ne saurait contester que l'objet même d'un accord international, dans l'intention des Parties contractantes, puisse être l'adoption, par les Parties, de règles déterminées, créant des droits et obligations pour des individus, et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux. [...] L'intention des Parties - que l'on doit rechercher dans le contenu de l'Accord, en prenant en considération la manière dont l'Accord a été appliqué - est décisive. »

71 Exception faite, on le verra plus tard, de la réalisation des missions de substitution totale. Voir *infra* Chapitre 5, Section 2, § 2.

72 L'analyse de l'exécution des actes adoptés dans une logique de substitution est l'objet de la Section 2 du présent Chapitre.

le Conseil s'adresse donc aux organes étatiques et exige d'eux qu'ils exercent leurs compétences dans le but d'atteindre un objectif préalablement défini par le Conseil. L'objet des mesures imposées par le Conseil est donc d'obtenir de la part des États qu'ils édictent effectivement de nouvelles normes juridiques dans leur ordre interne.

524. Ainsi en est-il lorsque le Conseil exige des États qu'ils adoptent une législation interne propre à garantir une situation pacifiée dans la région[73], voire lorsque le Conseil attend des États qu'ils criminalisent un certain type de comportement par la modification de leur législation pénale[74]. L'intention du Conseil n'est pas que l'édiction par lui d'une résolution contraignante criminalise directement dans les différents ordres internes certains comportements qu'il estime porter atteinte à la paix, bien au contraire, son objectif est que chaque ordre juridique étatique incrimine effectivement en son sein le comportement visé.

La même analyse peut être menée relativement à l'exigence exprimée par le Conseil de sécurité à l'égard des autorités ivoiriennes de parvenir à la nomination d'un premier ministre en Côte d'Ivoire[75]. En aucun cas ici le Conseil ne cherche à désigner par lui-même la personne qui occupera le poste, il énonce à la charge des parties ivoiriennes l'obligation d'aboutir à un compromis qui sera concrétisé par l'adoption du décret présidentiel de nomination[76].

525. L'analyse est encore une fois la même lorsque le Conseil énonce à la charge des États l'obligation de coopérer à la réalisation de leur mission par les TPI ou la CPI en répondant aux demandes d'assistance qu'ils peuvent formuler à l'égard des États en ce qui concerne la poursuite et l'arrestation des individus suspectés d'avoir commis des crimes internationaux[77]. Si les TPI et la CPI sont les uniques destinataires de

---

73 Sur une réforme de la police et de l'armée au Congo S/RES/1906 (2009) § 24, en Somalie S/RES/1872 (2009) § 10 ; Sur une réforme du système pénitentiaire au Burundi S/RES/1545 (2004) § 6-4° ; Sur des réformes en matière économique au Libéria S/RES/1626 (2005) § 4, en matière forestière S/RES/1689 (2006) § 3.

74 Sur l'incrimination du financement du terrorisme S/RES/1373 (2001) § 1-b) et § 2-e), l'incrimination de l'appropriation d'ADM par des agents non étatiques S/RES/1540 (2004) § 2.

75 S/RES/1633 (2005) § 5.

76 Le décret de nomination du 8e gouvernement de la 2e République de Côte d'Ivoire est consultable à l'adresse suivante : http://www.gouv.ci/autresimages/gouvTransi05.pdf.

77 Concernant l'Ex-Yougoslavie, voir S/RES/827 (1993) § 4 ; concernant le Rwanda, voir S/RES/955 (1994) § 2 ; concernant le Soudan, voir S/RES/1593 (2005) § 2 ; concernant la Libye voir S/RES/1970 (2011) § 5.

l'obligation de juger lesdits individus[78], témoignant ici du choix d'une logique de substitution pour l'exercice de la compétence juridictionnelle pénale, les États sont eux les uniques destinataires de l'obligation d'arrêter physiquement, par l'utilisation de la force publique, les individus objets d'un mandat d'arrêt émis par les TPI ou la CPI. Dans ce sens, le Conseil exige des États qu'ils modifient leur droit interne afin de pouvoir répondre effectivement aux demandes formulées par les TPI en adoptant les actes de droit interne nécessaires.

526. Cette répartition des compétences entre organes subsidiaires et agents étatiques se rencontre à nouveau à propos de la mise en œuvre des régimes de sanctions décidés par le Conseil. Si les Comités, organes subsidiaires du Conseil, sont seuls chargés de l'identification des individus[79] et des biens[80] objets des restrictions, exerçant ainsi leur compétence de manière exclusive, les États sont eux chargés d'adopter, sous le contrôle des Comités auxquels ils doivent rendre des comptes[81], les mesures internes propres à garantir que l'embargo sera respecté[82], que les individus seront interdits de territoire[83] et/ou verront leurs fonds gelés[84].

---

78 Concernant l'Ex-Yougoslavie, le Rwanda, le Soudan et la Libye voir respectivement S/RES/827 (1993) § 2, S/RES/955 (1994) § 1er, S/RES/1593 (2005) § 1er, S/RES/1970 (2011) § 4.

79 Le Comité créé par la résolution S/RES/1132 (1997) est seul compétent pour identifier les membres de la junte militaire en Sierra Leone qui doivent faire l'objet de sanction (§ 10-f). Le Comité créé par la résolution S/RES/1596 (2005) est seul compétent pour identifier les individus qui violent l'embargo sur les armes au Congo et qui doivent ainsi faire l'objet de sanctions (§ 18-a).

80 Le Comité créé par la résolution S/RES/1343 (2001) est seul compétent pour accorder des dérogations à l'embargo sur les diamants imposé au Liberia (§ 14-d). Le Comité créé par la résolution S/RES/841 (1993) est seul compétent pour accorder des dérogations à l'embargo sur les produits pétroliers et le matériel militaire imposé en Haïti (§ 10-d).

81 Les Comités institués par le Conseil sont toujours chargés de recevoir de la part des États des informations sur « les mesures qu'ils auront prises » (selon la formule consacrée) afin de rendre effectives, dans l'ordre interne, les mesures de restriction imposées par le Conseil : Comité chargé de suivre les mesures de restriction en Haïti S/RES/841 (1993) § 10-b) ; Comité pour la Sierra Leone S/RES/1132 (1997) § 10-b) ; Comité chargé de suivre le gel des fonds des membres de la famille de Charles Taylor S/RES/1532 (2004) § 4-d) ; Comité chargé de surveiller le respect des interdictions de territoire prononcée à l'égard des individus qui violent l'embargo sur les armes décidé sur le territoire du Congo S/RES/1596 (2005) § 18-b).

82 Embargo sur le pétrole en Haïti S/RES/841 (1993) § 5 et en Sierra Leone S/RES/1132 (1997) § 6 ; Embargo sur le bois au Liberia S/RES/1521 (2003) § 10 ; Embargo sur les diamants en Sierra Leone S/RES/1306 (2000) § 1 et en Angola S/RES/1173 (1998) § 12-b) ; Embargo sur les produits de luxe en Corée S/RES/1718 (2006) § 8 ; Embargo sur les armes en Rhodésie S/RES/232 (1966) § 2, en Somalie S/RES/733 (1992) § 5 et au Kosovo S/RES/1160 (1996) § 8.

83 Interdiction de territoire formulée à l'encontre des individus qui violent l'embargo sur les armes décidé sur le territoire du Congo S/RES/1596 (2005) § 13, à l'encontre des hauts responsables érythréens dont le comportement nuit au règlement de la situation S/RES/1907 (2009) § 10, à l'encontre des personnes soutenant le programme nucléaire nord-coréen S/RES/1718 (2006) § 8-e).

84 Gel des fonds des membres de la famille et des proches de Charles Taylor au Liberia S/RES/1532 (2004) § 1, des membres d'Al Qaïda S/RES/1390 (2002) § 2-a), des personnes soutenant le programme nucléaire iranien S/RES/1737 (2006) § 12.

527. Dans ces divers exemples mis en lumière, l'intention du Conseil, lorsqu'il énonce des mesures contraignantes dans une logique de juxtaposition, est bien de s'adresser uniquement aux États, il exige de leur part que ceux-ci adaptent leur ordre juridique interne pour faire face aux menaces à la paix. L'intention de l'auteur de la règle de droit, les destinataires de la norme ainsi que l'objet de la norme énoncée, quand bien même serait-il clair et précis pour ses destinataires, sont autant de critères qui viennent nier aux actes de droit dérivé onusien adoptés dans une logique de juxtaposition toute potentialité d'applicabilité directe dans les ordres internes.

528. Lorsque les États se soumettent à leur obligation issue du droit international d'appliquer les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité qu'il a édictées en suivant une logique de juxtaposition, les organes étatiques mettent en œuvre l'acte de droit dérivé par l'adoption de mesures internes d'exécution, en se conformant à une obligation constitutionnelle. En effet, les actes adoptés par le Conseil dans cette situation de juxtaposition n'ont pas vocation à régir directement une situation juridique territorialement localisée mais ont vocation à guider les modifications que les États doivent apporter à leur ordre juridique afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales. S'ils ne sont pas directement applicables dans les ordres internes car telle n'est pas leur vocation, les actes de droit dérivé onusien y sont toujours applicables, dès qu'ils sont régulièrement reçus par l'ordre interne, et priment ainsi sur toute autre norme interne, exception faite de la Constitution nationale, c'est-à-dire qu'ils deviennent alors une source de droit pour les autorités étatiques. L'absence d'applicabilité directe des actes de droit dérivé onusien adoptés dans une logique de substitution n'empêche aucunement leur réalisation dans l'ordre interne, leur effectivité dépend alors des mesures nationales d'exécution qu'édicteront les États[85]. L'analyse de cette première catégorie de réalisation des actes de droit dérivé onusien confirme à nouveau la complémentarité des ordres juridiques international et interne, imposant une rupture formelle de la chaine des actes de droit dérivé onusien à la frontière des ordres juridiques internes mais garantissant une continuité matérielle grâce aux mesures d'exécution nationales prises pour leur exécution.

[85] M.-P. LANFRANCHI, *op. cit.*, p. 57.

§ 2. Une mise en œuvre par les États collectivement

529. La Charte des Nations Unies envisage explicitement l'exécution collective par les États des mesures décidées par le Conseil afin de rétablir la paix[86]. Une telle action collective des États peut être envisagée par le Conseil lorsqu'il s'agit de recourir à la force armée (A) ou imposée par la nature de l'organisme régional auquel les États appartiennent, on pense ici naturellement à l'action de l'Union européenne relativement à la mise en œuvre des sanctions économiques et financières (B).

A. Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité

530. N'ayant jamais pu mettre en œuvre le Comité d'état-major, dont la création était pourtant originellement envisagée par la Charte[87], le Conseil a dû, dès la réactivation du système de sécurité collective, recourir aux États pour faire usage de la force armée afin de rétablir la paix. Les Opérations de maintien de la paix, organes subsidiaires du Conseil de sécurité, constituant une force « authentiquement »[88] *inter*nationale, agissant au nom du Conseil et donc de l'ONU, n'étant traditionnellement pas revêtues du caractère coercitif, le Conseil a donc été contraint de s'adresser directement aux États pour les autoriser à recourir à la force en son nom[89] afin de rétablir une situation pacifiée. Bien que le Chapitre VIII de la Charte soit spécialement destiné à régir les rapports qui peuvent se nouer entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix[90], le Conseil n'invoque explicitement que très rarement ces dispositions, préférant faire référence aux États membres de l'organisation régionale plutôt qu'à l'organisation elle-même[91]. En se cantonnant aux dispositions du Chapitre VII de la Charte, le Conseil peut ainsi délivrer une « habilitation »[92] à un ou

86 CNU, art. 48 précité.
87 CNU, art. 47.
88 P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ, 7e éd., 2002, § 594, p. 1016.
89 R. KOLB, G. PORRETTO et S. VITE (dir.), *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Collection du Centre Universitaire de Droit International Humanitaire, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 41.
90 CNU, art. 53.1 : « 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 [...]. »
91 Voir concernant la Côte d'Ivoire S/RES/1464 (2003) § 9.
92 P.-M. DUPUY, *Droit international public, op. cit.*, § 567, p. 669 ; TH. CHRISTAKIS et K. BANNELIER, *Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les États autorisés à recourir à la force, in Actualité des pouvoirs du Conseil de sécurité*, RBDI 2004/2, Dossier spécial sous la direction de TH. CHRISTAKIS, not. p. 499 et p. 505.

plusieurs États opérant au sein d'une force *multi*nationale, « sans que la responsabilité en soit assurée par le Conseil »[93], agissant certes en leur nom propre mais pour le compte du Conseil puisque sur le fondement du mandat émis en vertu du Chapitre VII, faisant ainsi des États son bras armé. Le recours à la force *autorisé* par le Conseil, bien que sous le contrôle du Conseil, reste placé sous commandement national des États participants à la force et sous leur responsabilité propre[94]. La doctrine a parfois analysé cette pratique comme s'apparentant à une délégation de pouvoirs de la part du Conseil de sécurité[95] (1), ce qui permet de justifier la marge de manœuvre reconnue aux États lorsqu'ils mettent à exécution cette habilitation du Conseil à recourir à la force armée (2).

1. La délégation de pouvoirs accordée aux États par le Conseil de sécurité

531. La délégation de pouvoirs peut être définie comme le « procédé par lequel une autorité [...] charge une autre autorité d'agir en son nom, dans un cas ou dans une série de cas déterminés »[96]. L'autorité délégante transfère[97] ainsi une partie de ses pouvoirs à l'autorité délégataire qui agira certes pour le compte de l'autorité délégante mais en son nom propre[98]. Le concept administratif de la délégation de pouvoir consiste donc en un transfert, certes provisoire, d'une partie des compétences de l'autorité délégante au profit du délégataire, c'est-à-dire d'un véritable dessaisissement[99] de la part de l'autorité délégante, le délégataire étant ainsi le seul compétent pour agir et le faisant alors en son nom propre[100].

---

93 J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, 7e éd., 2006, p. 639.

94 R. KOLB, G. PORRETTO, S. VITE, *L'application du droit humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales, op. cit*., pp. 29-30 et pp. 38 et s.

95 G. CAHIN, *La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales*, RGDIP 2003, p. 553 ; R. KOLB, G. PORRETTO et S. VITE (dir.), *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales, op. cit*., p. 41 ; voir contra A. GESLIN, *Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales, in Actualité des pouvoirs du Conseil de sécurité*, RBDI 2004/2, op. cit., pp. 484-498.

96 C. EUDE-GUIAS, *Édiction de l'acte administratif – Auteurs, forme, procédure*, JurisClasseur Adm. 1998, Fasc. 107-20, § 2.

97 J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, Cours, Montchrestien, 10e éd., 2007, p. 362.

98 R. KOLB, G. PORRETTO, S. VITE, *L'application du droit humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales, ibid*. ; B. SEILLER, *Droit administratif. 2. L'action administrative*, Champs Université, Flammarion, 3e éd., 2010, p. 149.

99 J. Morand-Deviller, *ibid.*

100 B. SEILLER, *ibid.*

532. Les critères de validité de la délégation de pouvoir dégagés par la jurisprudence administrative permettent ici d'apprécier la pertinence de la transposition de ce concept de droit administratif au système de sécurité collective. Pour que l'on puisse assimiler l'habilitation délivrée par le Conseil aux États à une délégation de pouvoir, quatre conditions doivent être réunies[101] : la délégation doit être autorisée par un texte, elle doit être expresse, elle doit être partielle, précise et non rétroactive et doit enfin faire l'objet d'une publication régulière.

533. La délégation doit donc d'abord être prévue par un texte, c'est-à-dire que le texte qui confère des compétences à l'autorité voulant déléguer une partie de ses pouvoirs doit prévoir la possibilité d'une telle délégation. C'est en l'occurrence le cas lorsque l'on se rapporte aux dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies puisque, bien que non invoqué explicitement dans les résolutions du Conseil fondées sur le Chapitre VII, l'article 53.1 de la Charte est précisément destiné à permettre une telle habilitation de la part du Conseil aux organisations régionales pour la mise en œuvre des mesures coercitives décidées par le Conseil. Si la source textuelle explicite dans la Charte autorisant le Conseil à déléguer le pouvoir de coercition militaire peut paraître discutable au regard des destinataires de cette délégation et de la non utilisation expresse qu'en fait le Conseil, il apparaît cependant au regard des travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies qu'il s'agit bien de l'hypothèse envisagée par ses rédacteurs, car si le Conseil est l'unique organe rendant légal un recours à la force armée dans l'ordre international, les États ont été envisagés, dès l'origine, comme ses organes exécutifs agissant sur ses ordres.

534. La délégation doit ensuite être préalable et expresse[102], l'autorisation donnée par le Conseil de recourir à la force armée ne peut donc ni se présumer ni être rétroactive. En ce sens, les tentatives de certains États de proposer une nouvelle interprétation de l'invocation par le Conseil de sécurité du Chapitre VII dont la pertinence a été mise en question par la doctrine[103], ne paraît pas convaincante et semble devoir être refusée au

---

101 C. EUDE-GUIAS, *Édiction de l'acte administratif*, *op. cit.*, § 17 ; Sur la transposition de ces conditions aux habilitations délivrées par le Conseil voir R. KOLB, G. PORRETTO, S. VITE, *L'application du droit humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales*, *ibid.*

102 C. EUDE-GUIAS, *Édiction de l'acte administratif, op. cit.*, § 28.

103 D. MOMTAZ, *La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales*, AFDI 1997, p. 113 ; O. CORTEN et F. DUBUISSON, *L'hypothèse d'une règle*

regard d'un argument ontologique. Qu'il s'agisse de l'intervention armée de l'OTAN au Kosovo en 1998[104] ou de l'intervention américano-britannique en Iraq en 2003[105], la question se posait de savoir si l'interprétation des résolutions pertinentes du Conseil comme autorisant un recours à la force armée était compatible avec la pratique généralement suivie mais plus encore avec la logique même du système de sécurité collective. Dans ces résolutions, bien que le ton employé par le Conseil pour formuler les nouvelles obligations qu'il met à la charge des États auteurs de la menace soit davantage solennel et inquiétant voire alarmant, il n'utilise à aucun moment l'expression consacrée autorisant les États à recourir « à toutes les mesures nécessaires » signifiant que le recours à la force militaire est autorisé[106]. Une interprétation élargie des termes employés par le Conseil ne serait pas appropriée au regard de la logique même du système de sécurité collective dont la raison d'être réside dans l'interdiction fondamentale de recourir à la force dans les relations internationales. Cette interdiction constitue le principe sur lequel s'est bâtie la communauté internationale, les exceptions à son encontre doivent donc être interprétées strictement, il ne semble donc pas possible de pouvoir fonder la légalité d'un recours à la force autrement que par une autorisation préalable et explicite énoncée de manière précise et non ambiguë dans une résolution du Conseil de sécurité fondée sur le Chapitre VII de la Charte[107].

535. La délégation doit également avoir un contenu déterminé puisqu'elle doit être partielle et précise. En effet, l'autorité délégante ne peut transférer la totalité de sa compétence au délégataire et c'est effectivement de cette manière que procède le Conseil de sécurité à l'égard des États puisque, lui-même titulaire de la responsabilité principale du

---

émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité, RGDIP 2000/4, p. 873 et s., cité in P.-M. DUPUY, *Droit international public, op. cit.*, § 572, p. 682, note 1.

104 Les autorités membres de l'OTAN invoquaient comme fondement les résolutions S/RES/1160 (1998) et S/RES/1199 (1998).

105 La coalition militaire invoquait ici comme fondement la résolution S/RES/1441 (2002).

106 Dans la résolution 1199 (1998), le Conseil décide « au cas où les mesures concrètes exigées [...] ne seraient pas prises, d'examiner une action ultérieure et des mesures additionnelles pour maintenir ou rétablir la paix » (§ 16) sans plus de précision. Quant à la résolution 1441 (2002), le Conseil rappelle « qu'il a averti à plusieurs reprises l'Iraq des graves conséquences auxquelles celui-ci aurait à faire face s'il continuait à manquer à ses obligations » (§ 13), sans qu'y soit précisée la nature de telles conséquences dont la gravité est pourtant mentionnée de manière solennelle.

107 La formulation de l'article 53.1 de la CNU paraît évidente : « Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité. » Cependant, pour une analyse relativisant cet aspect, voir A. GESLIN, *Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, pp. 490-494.

maintien de la paix, il ne cède aux États que la compétence d'*utiliser* la force armée dans une période déterminée, la délivrance de l'*autorisation* d'y recourir relève exclusivement de la compétence du Conseil, qui reste toujours, selon l'expression consacrée, « saisi de la question ». La délégation doit aussi, en conséquence de son caractère partiel, être précise quant à l'objet de la compétence déléguée et aux destinataires de la délégation. C'est encore une fois la technique utilisée par le Conseil lorsqu'il délivre l'autorisation, à l'égard des États membres dans leur ensemble ou de certains en particuliers agissant dans le cadre d'une force multinationale[108], de recourir à l'usage de la force militaire *dans le but de* garantir la réalisation des mesures contraignantes qu'il a décidé d'imposer[109].

536. La délégation doit enfin être régulièrement publiée pour que les actes adoptés par le délégataire soient considérés comme valides, cette publication semblant surtout être exigée par la jurisprudence administrative afin de garantir la date à laquelle la délégation a commencé à produire ses effets[110], l'acte de délégation pouvant d'ailleurs être publié au même moment que le premier acte adopté par le délégataire en vertu de ladite délégation[111]. La publication de l'acte de délégation serait donc ici considérée comme une condition de validité à part entière et non comme une simple condition d'opposabilité, ainsi que cela a pu être analysé plus tôt concernant d'autres actes de droit dérivé onusien.

---

108 Pour exemples voir pour l'Iraq S/RES/678 (1990) § 2 ; pour le Rwanda voir S/RES/929 (1994) § 3 ; pour Haïti voir S/RES/940 (1994) § 4 ; pour l'Afghanistan voir S/RES/1386 (2001) § 3 ; pour la Bosnie-Herzégovine voir S/RES/1575 (2004) § 14 ; pour la Libye voir S/RES/1973 (2011) § 4 et § 8.

109 S/RES/678 (1990) § 2 : « user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 » ; S/RES/929 (1994) § 3 : « en employant tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires énoncés » ; S/RES/940 (1994) § 4 : « utiliser dans ce cadre tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ d'Haïti des dirigeants militaires, eu égard à l'Accord de Governors Island, le prompt retour du Président légitimement élu et le rétablissement des autorités légitimes du Gouvernement haïtien, ainsi que pour instaurer et maintenir un climat sûr et stable » ; S/RES/1386 (2001) § 3 : « prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution du mandat de [la Force internationale d'assistance à la sécurité] » ; S/RES/1575 (2004) § 14 : « prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application des annexes 1-A et 2 de l'Accord de paix et pour veiller à leur respect » ; S/RES/1973 (2011) § 4 : « prendre toutes mesures nécessaires [...] pour protéger les populations et zones civiles menacées d'attaque » et § 8 : « prendre au besoin toutes mesures nécessaires pour faire respecter l'interdiction de vol ».

110 CAA Lyon, 21 déc. 1993, min. équip. log. et transp. c/ Raffin et Sidari : Rec. CE, tables, p. 560, cité in C. EUDE-GUIAS, *Édiction de l'acte administratif, op. cit*., § 24.

111 CE, 29 janv. 1965, Mollaret et Synd. nat. médecins, chirur. et spéc. hôpitaux publ. : Rec. CE, p. 61, cité in C. EUDE-GUIAS, *Édiction de l'acte administratif, op. cit*., § 23.

537. On ne saurait cependant proposer une analyse complète du mécanisme de la délégation de pouvoir sans préciser que malgré la décision de délégation, le délégant conserve un droit de contrôle sur l'action du délégataire. Le premier peut ainsi imposer au second de se conformer aux instructions qu'il peut émettre en tant qu'autorité délégante[112]. C'est cette caractéristique de la délégation qui a permis à la doctrine internationaliste de considérer que le Conseil de sécurité devait conserver un pouvoir de contrôle sur l'exécution par les États de l'habilitation de recourir à la force armée[113]. En effet, le Conseil de sécurité étant l'unique organe fondant la légalité exceptionnelle de l'utilisation de la force armée, les États sont soumis à son autorisation pour recourir légalement à la force armée dans l'ordre international[114], leur l'action reste subordonnée au mandat défini par le Conseil de sécurité, en vertu du Chapitre VII de la Charte.

538. Ce pouvoir de contrôle que conserve le délégant sur le délégataire explique les obligations auxquelles sont soumis les États qui mettent en œuvre l'habilitation délivrée par le Conseil de recourir à la force armée, notamment l'obligation de tenir le Conseil de sécurité informé de l'évolution de la situation sur le terrain par la remise de rapports périodiques[115]. Si le mécanisme des rapports ne garantit pas un contrôle effectif de l'exercice par les États des pouvoirs qu'ils tiennent de la délégation, d'autres techniques existantes ou en développement, telles que la révision possible à tout moment par le Conseil lui-même de l'étendue ou des objectifs de l'habilitation ou encore l'instauration d'une mission d'observation des Nations Unies déployée aux côtés de la force multinationale[116], permettent de conclure à l'existence d'une surveillance globale réalisée par le Conseil de sécurité, « acteur vigilant » de l'exécution de l'habilitation délivrée aux États[117]. Ce pouvoir de contrôle reconnu au Conseil de sécurité constitue la garantie que l'opération militaire multinationale restera maîtrisée par l'organe central de la communauté internationale chargé du maintien de la paix et ainsi ne dérivera pas vers

---

112 C. EUDE-GUIAS, *op. cit*., § 9.

113 TH. CHRISTAKIS et K. BANNELIER, *Acteur vigilant ou spectateur impuissant ?, op. cit*., p. 502 ; R. KOLB, G. PORRETTO, S. VITE, *L'application du droit humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales, ibid.*

114 D. MOMTAZ, *La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales, ibid*.

115 R. KOLB, G. PORRETTO, S. VITE, *L'application du droit humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales, op. cit.*, p. 42.

116 TH. CHRISTAKIS et K. BANNELIER, *Acteur vigilant ou spectateur impuissant ?, op. cit*., p. 519.

117 PH. LAGRANGE, *Responsabilité des États pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, RGDIP 2008, p. 97.

une opération unilatérale, en d'autres termes que l'opération militaire sera toujours au service de l'*utilitas publica* et non de l'*utilitas singulorum*[118].

539. L'existence d'un « pouvoir de supervision et de contrôle général »[119] du Conseil sur l'exécution de la délégation de pouvoir accordée aux États n'entache cependant pas l'importante marge de manœuvre reconnue aux délégataires qui vont alors agir en leur nom propre.

2. Le droit applicable à la délégation de pouvoirs

540. Les États autorisés par le Conseil à recourir à la force militaire doivent donc avant tout, lorsqu'ils feront usage de la force, respecter l'étendue du mandat que leur a conféré le Conseil de sécurité. Mais en tant que l'opération autorisée par le Conseil vise à faire usage de la force armée dans l'ordre international, elle doit également se conformer aux règles du droit international humanitaire et des droits de l'homme ainsi que du droit des conflits armés[120]. La pratique des États participants à des forces multinationales vient ici consacrer une doctrine[121], voire une pratique sinon une coutume[122], d'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations coercitives autorisées par le Conseil.

541. Afin de déterminer les responsabilités qui incombent respectivement à l'État hôte sur le territoire duquel est déployée la force internationale et aux États participant à ladite force, un accord sur le statut des forces doit être conclu entre l'État hôte et les États

---

118 D. MOMTAZ, *La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales, op. cit.*, p. 114 ; R. KOLB, G. PORRETTO, S. VITE, *L'application du droit humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales, ibid.*

119 R. KOLB, G. PORRETTO, S. VITE, *ibid*.

120 Dès la première opération militaire autorisée par le Conseil de sécurité en Corée par les résolutions S/RES/83 (1950) du 27 juin 1950 et S/RES/84 (1950) du 7 juillet 1950, les Etats-Unis d'Amérique, ayant pris la direction des opérations militaires, confirment que les troupes respectent les quatre Conventions de Genève de 1949, ainsi que certaines dispositions de la Convention de La Haye de 1907 et les principes pertinents du droit international, voir la lettre adressée par le Représentant des Etats-Unis d'Amérique adressée au Secrétaire général le 5 juillet 1951, S/2232, cité *in* R. ZACKLIN, *Le droit applicable aux forces d'intervention sous les auspices de l'ONU*, *in Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 1995, pp. 196-198

121 E. P., *Application du droit international des droits de l'homme et/ou du droit international humanitaire aux opérations extérieures*, Chronique des faits internationaux, RGDIP 2009, p. 665.

122 G. CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales. L'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*, Paris, Pedone, 2001, pp. 20-21 et p. 518.

contributeurs[123]. Cet acte concerté, adopté sur le fondement des résolutions pertinentes du Conseil, constitue l'un des premiers actes édictés dans le cadre de la délégation de pouvoir consentie par le Conseil, en tant que formalité nécessaire. La réalisation de la délégation accordée par le Conseil est quant à elle laissée à l'entière liberté des États participant à la force.

542. Les États bénéficient en effet d'une liberté absolue quant à la planification, au commandement et au déroulement des opérations militaires[124], conduisant alors la doctrine internationaliste à évoquer une évolution de la subordination des opérations multinationales vers ce qui semblerait plutôt être une authentique coopération entre le Conseil de sécurité et les États autorisés à recourir à la force[125]. Si les États lorsqu'ils définissent les contours de l'opération militaire autorisée par le Conseil se réfèrent explicitement au mandat délivré par le Conseil dans ses résolutions, le contrôle politique et la direction stratégique et militaire sont de la compétence d'un État investi du commandement unifié de la force multinationale, voire de l'organisation régionale qui dirige les opérations[126]. Une telle marge de manœuvre reconnue aux États dans la réalisation de la délégation accordée par le Conseil de sécurité met effectivement en doute l'effectivité du contrôle exigé en théorie par le système de sécurité collective du le Conseil vis-à-vis des États participant aux forces multinationales autorisées à recourir à la force, mais se justifie au regard de la théorie de la délégation de pouvoir.

En effet, l'autonomie que s'arrogent, à juste titre, les États dans la conduite des opérations militaires est la contrepartie nécessaire de l'imputation des actes édictés au titre de la délégation de pouvoir à l'autorité délégataire puisque « le délégant n'est pas responsable des décisions prises par le délégataire qui est considéré comme l'auteur réel des décisions prises par délégation »[127], « [l]'auteur des actes [adoptés dans le cadre

---

123 Voir pour exemple l'accord conclu entre l'Union européenne et la République de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta (JOUE, 15 janvier 2009, L10/29).

124 TH. CHRISTAKIS et K. BANNELIER, *Acteur vigilant ou spectateur impuissant ?*, *op. cit.*, pp. 510-511.

125 A. GESLIN, *Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité, op. cit*., pp. 492-496 ; PH. LAGRANGE, *Responsabilité des États pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, op. cit*., pp. 93-101 ; F. DUCROQUETZ, *L'Union européenne et le maintien de la paix*, Thèse, 2010, Université de Lille 2, Droit et santé, pp. 112 et s.

126 Voir pour exemple dans le cadre de l'Union européenne, l'action commune adoptée par le Conseil le 10 novembre 2008 (2008/851/PESC, JOUE du 12 décembre 2008, L 301/33) concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie et donnant compétence aux organes internes de l'Union européenne pour édicter les actes nécessaires au déroulement de l'opération.

127 C. EUDE-GUIAS, *Édiction de l'acte administratif, op. cit*., § 8 in fine.

d'une délégation de pouvoirs] est le délégataire »[128]. Dès lors, les actes adoptés par l'État ou l'organisme régional dirigeant la force multinationale en exécution de la délégation de pouvoir accordée par le Conseil pour recourir à la force armée et relatifs au commandement, au contrôle et au déroulement tactique de l'opération militaire ne relèvent plus de l'ordre juridique onusien, mais sont des actes de droit interne imputables au délégataire. La chaîne normative des actes de droit dérivé onusien s'arrête donc à l'autorisation de recourir à la force, la chaine normative subséquente se composant alors d'actes de droit interne.

543. Lorsque le Conseil autorise un ou plusieurs États à recourir à l'emploi de la force armée sur un territoire, celui-ci procède à une délégation de l'exercice de la contrainte permettant à la fois aux États, en tant que destinataires de la délégation, de disposer d'une marge de manœuvre quant à la détermination des modalités d'exécution du recours à la force, et lui permettant à la fois de conserver la maîtrise du contenu du mandat qu'il délivre. En qualifiant l'autorisation donnée aux États de délégation, les actes que ceux-ci adoptent alors pour effectuer matériellement une opération militaire doivent être considérés comme des actes de droit interne, tout en étant matériellement dérivés de l'acte de droit onusien autorisant le recours à la contrainte.

B. La mise en œuvre collective des sanctions économiques et financières dans le cadre de l'Union européenne

544. À l'inverse de la mise en œuvre des sanctions militaires au sein d'une organisation internationale qui fait appel à une logique de coopération, la mise en œuvre des sanctions économiques au sein de l'Union européenne, construite en matière de politique commerciale sur une logique d'intégration, nécessite l'exercice de compétences que les États ont consentis à transférer au profit de l'Union[129]. À l'exercice concerté des compétences que les États conservent en matière militaire s'oppose ici un exercice en commun des compétences transférées par les États à des organes intergouvernementaux qui agissent au nom de l'Union. Créée à l'origine pour réaliser un marché commun, la Communauté européenne n'avait pas vocation à mettre en œuvre

128 A. VAN LANG, G. GONDOUIN et V. INSERGUET-BRISSET (dir.) *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 5e éd., 2008, p. 135.

129 J. ROUX, *Droit général de l'Union européenne*, Objectif Droit, LexisNexis, Litec, 3e éd., 2010, p. 1.

des sanctions relevant de la politique étrangère qui demeurait une compétence exclusive des États[130]. Cependant la nature commerciale de ces sanctions l'emportant sur leur objet politique, l'Union peut prendre en charge l'exécution des sanctions économiques décidées par le Conseil de sécurité (1) d'une manière qui semble garantir au mieux leur application effective (2).

1. La compétence de l'Union européenne dans la mise en œuvre des sanctions économiques

545. La construction originelle de l'Union européenne autour de trois piliers, quoiqu'abandonnée par le Traité de Lisbonne qui en conserve cependant l'esprit, permet de saisir distinctement le problème qui s'est soulevé lorsque les États membres de l'Union européenne ont dû mettre en œuvre les sanctions décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies puisque celles-ci pouvaient s'analyser en des atteintes, pour des motifs de sécurité internationale et donc de politique étrangère, aux règles de la libre circulation guidant le fonctionnement du marché commun.

546. Dès sa création par le Traité de Rome en 1957, la Communauté européenne est marquée par une forte logique supranationale, qui, avec la mise en place d'une union douanière, vise à réaliser un véritable marché commun guidé par des principes de liberté économique au sein de l'Europe continentale. En 1992, le Traité de Maastricht institue l'Union européenne qui, englobant les Communautés européennes sans pour autant s'y substituer, consacre une construction fondée sur trois piliers, le premier pilier en matière commerciale construit sur une logique d'intégration au sein duquel la Communauté exerce une compétence de principe, les États n'intervenant qu'à la marge, les deux autres fondés sur une coopération intergouvernementale, le pilier politique étrangère et sécurité commune et le pilier coopération judiciaire et affaires intérieures, matières dans lesquelles les États conservent par principe l'exercice libre de leurs compétences, la Communauté n'étant dotée que de pouvoirs de coordination. Le Traité de Lisbonne de 2010 abolit la structure en trois piliers tout en en conservant une logique tripartite de répartition des compétences au sein de l'Union selon laquelle, en fonction des matières

130 G. DELORD, *La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies par l'Union européenne*, Thèse, Nancy 2, 2011, p. 131.

concernées, l'Union exerce soit des compétences exclusives pour lesquelles elle est seule à pouvoir légiférer (art. 2 § 1er TFUE), soit des compétences partagées pour lesquelles les États peuvent agir dans la mesure où l'Union n'agit pas (art. 2 § 2, TFUE), soit des compétences d'appui pour lesquelles l'Union coordonne l'action des États membres sans pour autant adopter de mesures d'harmonisation (art. 2 § 5, TFUE). À la question de savoir de quel pilier relève la mise en œuvre des sanctions économiques décidées par le Conseil de sécurité s'est substituée, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la question de savoir de quel type de compétence, exclusive, concurrente ou d'appui, relève la mise en œuvre de ces sanctions. En effet, l'Union, dotée par le Traité de Lisbonne de la personnalité juridique, n'agit que dans la limite des compétences que les États lui ont attribuées[131], il s'agit donc, afin de déterminer l'étendue de sa compétence mais aussi le type d'acte qui sera adopté, d'identifier le titre de compétence que l'Union peut invoquer lorsqu'elle décide d'exécuter les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations Unies. À ce titre, la rédaction du traité de Lisbonne laisse elle-même apparaître les limites de cette typologie tripartite puisque le texte traite à part la compétence de l'Union au titre de la PESC[132] bien que celle-ci puisse être analysée comme une compétence partagée, voire une compétence d'appui[133].

547. Lorsque l'Union met en œuvre les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations Unies, il convient de se demander si l'Union agit au titre de la PESC et donc exerce ici une simple compétence d'appui, ou bien au titre de la politique commerciale commune, auquel cas elle exercerait alors une compétence exclusive[134]. La CJUE a clairement refusé l'utilisation d'une double base juridique, spécialement dans cette situation où des éléments de la PESC et de la politique commerciale sont enchevêtrés[135]. Cette jurisprudence est aujourd'hui consacrée à l'article 40 TUE qui interdit l'adoption

131 Art. 5 § 2, TUE : « En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. »

132 Art. 2 § 4, TFUE : « L'Union dispose d'une compétence, conformément aux dispositions du traité sur l'Union européenne, pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune. »

133 En effet, l'article 24 § 1er, al.2 TUE précise que l'adoption d'actes législatifs en matière de PESC est exclue ce qui signifie que l'Union n'entend pas ici harmoniser les législations des États membres. Dans le même sens, v. J. ROUX, *op. cit.*, § 133, p. 92.

134 Art. 3 § 1er, e) TFUE : « L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants : [...] e) la politique commerciale commune. »

135 CJCE, Gde Ch., 20 mai 2008, Commission/Conseil, affaire n° C-91/05, § 77, cité *in* J. ROUX, *op. cit.*, § 166, p. 114.

d'un acte « à cheval »[136] sur la PESC et l'action extérieure de l'Union, dont fait partie la politique commerciale commune, prolongement nécessaire de l'instauration du marché commun et de l'union douanière. En réalité, lorsque l'Union est tenue d'exécuter les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité qui comportent des sanctions commerciales, celle-ci met en œuvre successivement les compétences qu'elle tient au titre de la PESC *puis* de la politique commerciale commune, l'exercice de sa compétence au titre de la politique commerciale étant subordonné à l'exercice préalable de sa compétence en matière de PESC[137]. Si l'initiative d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité constitue, pour l'Union, l'exercice d'une compétence au titre de la PESC, du fait du caractère et du but politiques de la sanction économique, l'exécution concrète de ces sanctions économiques relève, elle, du fait de leur nature économique, des compétences transférées à l'Union au titre de la politique commerciale commune[138].

548. L'Union peut être considérée comme médiatement tenue par le caractère contraignant des résolutions du Conseil de sécurité[139] en vertu des transferts de compétences opérés par les États membres à son profit. En outre, lorsque l'Union décide de mettre en œuvre les décisions du Conseil de sécurité, celle-ci ne dispose que de peu de marge d'appréciation, exerçant parfois même une compétence liée[140]. C'est donc en se fondant sur les dispositions du Chapitre 2 du Titre V du TUE que l'Union exerce ses compétences au titre de la PESC, le Conseil européen définit les lignes stratégiques[141] et le Conseil détermine les positions et les actions à mener[142], statuant tous deux dans ce domaine à l'unanimité[143]. La prise de position des instances de l'Union à l'unanimité sur les questions de politique étrangère traduit la logique intergouvernementale qui guide l'exercice par l'Union des compétences qui lui sont attribuées dans le domaine de

136 J. ROUX, *op. cit.*, § 166, p. 115.

137 A. VANDEPOORTER, *L'application communautaire des décisions du Conseil de sécurité*, AFDI 2006, p. 114.

138 N. ANGELET, *La mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne*, RBDI 1993-2, p. 517 ; A. VANDEPOORTER, *ibid.* ; G. DELORD, *op. cit.*, p. 134.

139 CJCE, 24 novembre 1992, *Poulsen et Diva Navigation* (C-286/90), *Rec.*, p. I-6019, § 9 et 16 juin 1998, *Racke* (C-162/96), *Rec.*, p. I-3655, § 45, cités *in* A. VANDEPOORTER, *op. cit.*, p. 118 ; J. ROUX, *op. cit.*, § 314, p. 202.

140 TPICE, Chambre élargie, 21 septembre 2005, *Ahmed Ali Yusuf* et *Al Barakaat International Foundation* (T-306/01), § 254, cité *in* A. VANDEPOORTER, *op. cit.*, pp. 119-121.

141 TUE, art. 25-a) et art. 26 § 1er.

142 TUE, art. 25-b) et art. 26 § 2.

143 TUE, art. 31 § 1er : énoncé du principe selon lequel les décisions en matière de PESC sont prises à l'unanimité.

la PESC. C'est donc par l'adoption d'une position commune[144] que le Conseil de l'Union européenne prend l'initiative de mettre en œuvre les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité[145].

549. C'est alors sur le fondement de cette décision du Conseil dans le domaine de la PESC que l'Union, par l'édiction de règlements communautaires imposant des mesures restrictives dans le domaine de la politique commerciale commune[146], peut mettre concrètement en œuvre les sanctions économiques et financières décidées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII[147]. La mise en œuvre de ces compétences intégrées, pour l'exercice desquelles le vote à l'unanimité s'efface devant le vote à la majorité qualifiée, est à la fois subordonnée à une décision préalable au titre de la PESC mais également liée par ladite décision PESC, l'Union étant ainsi tenue de réaliser l'exécution communautaire de la décision adoptée par le Conseil au titre de la PESC,

144 TUE, art. 29 : « Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique [...]. »

145 Voir pour exemples : Décision 2011/486/PESC du Conseil du 1er août 2011 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certaines personnes et de certains groupes, entreprises et entités au regard de la situation en Afghanistan (*J.O.* L 199/57) ; Décision 2011/137/PESC du Conseil du 28 février 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye (*J.O.* L 58/53) ; Décision 2011/100/PESC du Conseil du 14 février 2011 modifiant la position commune 2003/495/PESC sur l'Iraq (*J.O.* L 41/9) ; Décision 2010/656/PESC du Conseil du 29 octobre 2010 renouvelant les mesures restrictives instaurées à l'encontre de la Côte d'Ivoire (*J.O.* L 285/28) ; Décision 2010/413/PESC du Conseil du 26 juillet 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC (*J.O.* L 195/39) ; Décision 2010/231/PESC du Conseil du 26 avril 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Somalie et abrogeant la position commune 2009/138/PESC (*J.O.* L 105/17).

146 TFUE, art. 215 : « 1. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen. 2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques. »

147 Voir pour exemples : Règlement (UE) n° 753/2011 du Conseil du 1er août 2011 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certains groupes et de certaines personnes, entreprises ou entités au regard de la situation en Afghanistan (*J.O.* L 199/1) ; Règlement (UE) n° 204/2011 du Conseil du 2 mars 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye (*J.O.* L 58/1) ; Règlement (UE) n° 131/2011 du Conseil du 14 février 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1210/2003 concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq (*J.O.* L 41/1) ; Règlement (UE) n° 1032/2010 du Conseil du 15 novembre 2010 modifiant le règlement (CE) n° 174/2005 du Conseil imposant des mesures restrictives à l'égard de l'assistance liée aux activités militaires en Côte-d'Ivoire (*J.O.* L 298/1) ; Règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil du 25 octobre 2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (CE) n° 423/2007 (*J.O.* L 281/1) ; Règlement (UE) n° 356/2010 du Conseil du 26 avril 2010 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes physiques ou morales, entités ou organismes, en raison de la situation en Somalie (*J.O.* L 105/1).

ainsi que l'ancienne Communauté était liée par les décisions prises au niveau intergouvernemental[148].

550. Ce processus en deux étapes suivi par l'Union européenne lorsque celle-ci exécute les sanctions décidées par le Conseil témoigne de la logique indubitablement dualiste qui guide les rapports entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique international[149]. L'ordre juridique communautaire utilise à ce titre des mécanismes d'intégration de la norme internationale identiques à ceux d'un ordre juridique typiquement étatique. La nécessaire adoption préalable d'une décision dans le cadre de la PESC avant que toute action ne puisse être menée dans le cadre de la politique commerciale commune témoigne de la nécessité d'incorporer l'acte de droit international à l'ordre juridique communautaire avant qu'il ne puisse recevoir une exécution en droit de l'Union[150]. En effet, même si ce n'est pas la décision PESC qui impose à l'Union d'appliquer la résolution contraignante du Conseil, mais bien la résolution elle-même[151], l'Union ne peut adopter d'actes législatifs imposant une application uniforme des sanctions qu'après que le Conseil a adopté une position commune à l'unanimité[152]. La marge de manœuvre relativement réduite qui est reconnue au Conseil lorsqu'il adopte une décision PESC réceptionnant la résolution du Conseil de sécurité[153] confirme l'idée selon laquelle la position commune est bien l'acte qui permet la transmutation de l'acte de droit dérivé onusien en un acte de droit de l'Union.

148 A. VANDEPOORTER, *ibid.*

149 A. PELLET, *Constitutionnalisation du droit des Nations Unies ou triomphe du dualisme ?*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 529, juin 2009, p. 418.

150 Dans le même sens, v. A. VANDEPOORTER, *op. cit.*, p. 115.

151 A. VANDEPOORTER, *op. cit.*, p. 120.

152 Dans le même sens, v. G. DELORD, *op. cit.*, p. 141.

153 Comparer à ce titre la résolution du Conseil de sécurité S/RES/670 (1990) sur les restrictions imposées à l'Irak et le Règlement (CE) 3155/90, Annexe I (J.O. L 304/1) ; comparer également la résolution 748 (1992) sur la Libye et le Règlement (CE) 945/92 (J.O. L 101/53) ; S/RES/820 (1993) et Règlement (CE) 990/93 (J.O. L 102/14) ; S/RES/787 (1992) et Règlement (CE) 3534/92 (J.O. L 358/16) ; S/RES/760 (1992) et Règlement (CE) 2015/92 (J.O. L 205/2) ; S/RES/757 (1992) et Règlement (CE) 1432/92 (J.O. L 151/4).
Certains règlements se bornent même à renvoyer à la résolution du Conseil de sécurité, v. Règlement (CE) 1194/91 (J.O. L 115/37) renvoyant à la résolution S/RES/687 (1991) § 23.

2. La garantie de l'applicabilité effective dans les ordres internes des normes de droit dérivé onusien

551. La nature des actes adoptés par les instances de l'Union lorsque celle-ci exécute les sanctions économiques et financières décidées par le Conseil de sécurité garantit certes une marge de manœuvre aux États pour l'adoption des mesures nationales d'exécution mais elle est avant tout le gage d'une application uniforme des sanctions dans l'ensemble du marché commun.

552. La question de la marge de manœuvre reconnue aux États lorsqu'ils adoptent des mesures nationales d'exécution des sanctions économiques est soulevée en raison de la définition duale de ces sanctions, car bien que de nature à encadrer des relations économiques et financières entre opérateurs privés, c'est d'abord leur but politique de préservation de la paix qui détermine leur raison d'être. Dès lors, la mise en œuvre de telles sanctions fait intervenir l'exercice de deux titres de compétence distincts, l'un relevant de la politique économique, l'autre de la politique étrangère, l'un relevant de compétences exercées dans un cadre intégré au sein de l'Union européenne, l'autre dans un cadre de coopération plus respectueux des souverainetés, l'un entrainant la compétence exclusive de l'Union, l'autre une compétence partagée avec les États, voire de simple coordination. Ainsi il convient de se demander si le caractère politique des sanctions permet aux États de conserver, au titre de leur compétence en matière de politique étrangère, une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre de ces sanctions, qui relève cependant d'une compétence exclusive de l'Union.

553. La Cour de Justice de l'Union européenne s'est précisément prononcée sur ce sujet dans le cadre d'une question préjudicielle qui lui était posée par la Court of Appeal (England and Wales)[154] et a permis de clarifier la répartition des compétences qui s'opère entre l'Union et ses États membres lorsqu'il s'agit d'exécuter les résolutions contraignantes édictées par le Conseil de sécurité des Nations Unies en vertu du Chapitre VII et imposant des sanctions économiques et financières. Il apparaît en réalité que les États membres de l'Union européenne conservent toujours potentiellement une marge de manœuvre pour l'exécution des sanctions décidées par le Conseil, que l'Union ait ou

154 CJCE, 14 janvier 1997, *Centro-Com* (C-124/95), *Rec.*, p. I/81, cité *in* A. VANDEPOORTER, *op. cit.*, p. 109.

non déjà agi, et que cette action ait été entreprise dans le cadre de la PESC ou même de la politique commerciale.

Il semble évident de prime abord que les États exercent une compétence pleine et entière pour adopter des mesures nationales d'exécution des sanctions onusiennes constituant des restrictions à la politique commerciale commune tant que l'Union n'a pas agi, en vertu de l'article 347 TFUE[155]. Il s'agit donc d'une compétence à titre provisoire permettant de pallier une carence de l'Union[156] que les États doivent exercer tout en se concertant mutuellement. Mais une fois que les États membres de l'Union se sont unanimement mis d'accord pour recourir à un instrument communautaire afin d'assurer l'exécution des sanctions économiques, c'est-à-dire mettre en œuvre les sanctions par l'exercice des compétences intégrées de l'Union conduisant à l'adoption d'un règlement communautaire, alors les États ne pourraient plus adopter de mesures nationales supplémentaires en raison de la compétence exclusive de l'Union en matière de politique commerciale. Or, en répondant à la question préjudicielle, la Cour de Justice semble admettre deux exceptions au caractère exclusif de la compétence exercée par l'Union lorsqu'il s'agit d'exécuter les sanctions décidées par le Conseil de sécurité. D'une part, la Cour estime que les États peuvent adopter des mesures nationales plus restrictives si elles ne vont pas « au-delà de ce qui est nécessaire »[157] pour protéger la sécurité publique, motif englobant l'obligation d'exécuter une résolution du Conseil de sécurité fondée sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Une telle exception voit toutefois son champ d'application restreint en raison du principe de confiance mutuelle régissant les relations entre les États membres de l'Union européenne[158]. D'autre part et cependant, la Cour reconnaît surtout que des mesures nationales restrictives contraires à la réglementation communautaire en matière de politique commerciale puissent toutefois être justifiées dès lors que ces mesures sont nécessaires pour assurer l'exécution d'une obligation issue d'une convention signée avant 1958[159], en l'espèce la Charte des Nations Unies.

---

155 TFUE, art. 347 : « Les États membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché intérieur ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale. »

156 N. ANGELET, *op. cit.*, p. 521.

157 CJCE, affaire *Centro-Com* précitée, § 51.

158 CJCE, affaire *Centro-Com* précitée, § 49.

159 TFUE, art. 351 : « Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1er janvier 1958 [...] ne sont pas affectés par les dispositions des traités. » ; CJCE, affaire *Centro-Com* précitée, § 61.

554. Il apparaît donc effectivement que la nature commerciale des sanctions décidées par le Conseil de sécurité conduise l'Union à exercer une compétence principale dans leur mise en œuvre mais que l'objet politique de ces sanctions réserve une compétence résiduelle aux États membres qui pourront toujours, certes dans les limites de ce qui est strictement nécessaire, adopter des mesures nationales supplémentaires pour exécuter les résolutions du Conseil de sécurité. Le fait que les États puissent user du motif politique pour conserver une marge d'autonomie dans la mise en œuvre de ces sanctions ne doit pas faire perdre de vue le fait que c'est bien leur nature commerciale qui garantit leur application uniforme sur l'ensemble du territoire de l'Union.

555. En effet, en raison de leur caractère commercial, les sanctions décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies sont mises à exécution au sein de l'Union européenne par l'édiction d'un règlement communautaire, acte juridique « obligatoire dans tous ses éléments et [...] directement applicable dans tout État membre »[160]. Le règlement communautaire est l'acte juridique de droit de l'Union dont l'adoption est permise par l'existence d'une position commune définie unanimement par les États au sein du Conseil, et dont la raison d'être est de transposer la résolution contraignante onusienne dans l'ordre communautaire, et qui vise à mettre concrètement à exécution sur le territoire de l'Union la résolution onusienne. Le règlement communautaire est ainsi, par définition, doté de l'applicabilité directe dans les ordres internes des États membres de l'Union, c'est-à-dire qu'il a vocation à être applicable dans chaque ordre interne sans requérir pour ce faire de mesures nationales complémentaires d'exécution[161], il est revêtu du caractère auto-exécutoire[162]. En effet, outre l'intention des parties énoncée dans le TFUE, la précision, l'objet et la perfection des règles contenues dans le règlement communautaire imposent l'applicabilité directe d'un tel acte juridique de l'Union dans l'ordre interne des États[163].

556. C'est donc ici l'utilisation d'un instrument de l'application uniforme du droit de l'Union qui constitue une garantie de l'application effective du droit onusien dérivé sur

160 TFUE, art. 288, § 2.
161 J. VERHOEVEN, *op. cit.*, pp. 243-244.
162 M. GAUTIER et F. MELLERAY, *Applicabilité des normes internationales, op. cit*., § 56.
163 D. ALLAND, *L'applicabilité directe du droit international considérée du point de vue de l'office du juge…, op. cit*., p. 221.

tout le territoire de l'Union européenne[164]. Alors que dans les États tiers, l'applicabilité directe des résolutions du Conseil de sécurité n'est pas garantie, leur effectivité tenant à l'édiction de mesures nationales d'exécution souvent hétérogènes selon les États, l'Union européenne, par l'utilisation d'un instrument juridique qui lui est propre, le règlement, garantit une application effective et uniforme des actes de droit dérivé onusien dans les ordres internes de ses États membres.

557. Ainsi, s'agissant de la mise en œuvre collective des obligations qui incombent aux États dans le cadre des missions de juxtaposition décidées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII, l'Union européenne se présente comme un ordre juridique autonome quoique soumis au droit international[165], au service de l'application effective des actes de droit dérivé onusien. Il est même possible d'aller encore plus loin lorsque l'on constate l'extrême proximité matérielle des actes de l'Union par rapport aux actes de droit dérivé onusien qu'ils ont pour objet de mettre à exécution, énonçant alors la conclusion selon laquelle l'Union européenne apparaît comme le meilleur moyen d'exécuter le plus fidèlement possible les actes de droit dérivé onusien dans les ordres juridiques étatiques.

558. L'effectivité des mesures énoncées dans les actes de droit dérivé onusien édictés pour l'exercice juxtaposé de compétences étatiques dépend essentiellement des mesures internes d'exécution qu'adoptent les autorités nationales pour donner effet aux obligations énoncées par le Conseil de sécurité[166]. L'objectif poursuivi par le Conseil étant de pousser les États à modifier leur ordre interne afin de rétablir la paix et la sécurité internationales, il paraît évident que lesdits actes de droit dérivé onusien adoptés pour ce faire ne soient pas revêtus d'un effet direct dans les ordres internes puisque tel n'est pas l'objectif recherché par le Conseil qui souhaite au contraire guider l'exercice, par les États, de leurs compétences souveraines.

Or, lorsque le Conseil décide non plus seulement d'accompagner les États dans l'exercice de leurs compétences mais bien de transférer l'exercice de ces compétences à

---

164 G. CATALDI, *L'application des décision du Conseil de sécurité en droit interne*, in R. BEN ACHOUR ET S. LAGHMANI (dir.), *Droit international et droits internes, développements récents*, Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Actes du Colloque des 16-17-18 avril 1998, Pedone, 1998, p. 209.

165 A. VANDEPOORTER, *op. cit.*, p. 112.

166 M.-P. LANFRANCHI, *op. cit.*, p. 57.

ses organes subsidiaires, les caractères des actes que ces derniers adoptent traduisent l'existence d'une situation juridique profondément distincte.

Section 2. L'exécution des missions de substitution

559. Si l'on se penche sur l'analyse de la mise en œuvre de ce que l'on se propose de qualifier de missions de substitution, il est nécessaire d'en rappeler brièvement la logique qui la différencie profondément des missions de juxtaposition[167], avant de justifier la réflexion qui va être menée au sujet de leur réalisation. Les missions de substitution suivent en effet une logique inverse aux missions de juxtaposition : ce ne sont plus les États mais bien les organes subsidiaires du Conseil de sécurité qui sont ici les destinataires premiers des obligations que ce dernier énonce et, quoique les États doivent, de manière presque indépassable, prêter le concours de leur force publique pour permettre la réalisation effective des mesures décidées par le Conseil de sécurité, les organes subsidiaires restent les responsables principaux de la mise en œuvre des missions déterminées par le Conseil.

560. L'institution d'une mission de substitution par le Conseil de sécurité témoigne de l'idée selon laquelle les autorités de l'État ne bénéficient plus de la légitimité et/ou de la capacité pour exercer les compétences souveraines, rendant ainsi nécessaire une dépossession temporaire par l'État de l'exercice de ses compétences. C'est l'exercice des compétences dont précisément l'exercice illégitime ou le non exercice a conduit à créer la menace à la paix qui va être retiré à l'État pour être transféré à un organe impartial agissant au nom de la communauté internationale et poursuivant ainsi l'intérêt général. Ce transfert de l'exercice d'une compétence souveraine de l'État à un organe mandaté par le Conseil de sécurité garantit sa conformité au droit, condition *sine qua non* du retour de la paix et de la sécurité internationales. Il s'agit donc ici d'une internationalisation contrainte de l'exercice d'une compétence étatique afin de le rendre légitime, légal et effectif, à travers la création d'un organe international, un organe subsidiaire du Conseil de sécurité, exerçant les compétences de l'État au nom de la communauté internationale et avec son aide. Les États membres de la communauté internationale sont alors les exécutants de la volonté internationale, exprimée par l'organe subsidiaire et exécutée par les puissances publiques étatiques.

---

[167] La distinction est exposée plus en détails *supra*, Première partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 2. § 2. B. L'objet des mesures. 1. La technique classique de juxtaposition. 2. La technique exceptionnelle de substitution.

561. Or lorsque l'internationalisation est poussée à son extrême, lorsque le phénomène de substitution de l'autorité onusienne à l'autorité étatique se réalise dans tous les domaines d'exercice des compétences étatiques, les puissances publiques étatiques ne sont plus nécessaires à la réalisation matérielle de la volonté des organes subsidiaires car ceux-ci ont pu créer, parmi leurs propres démembrements, des organes disposant de la capacité d'exercer eux-mêmes une certaine puissance publique sur un territoire déterminé[168]. Les actes de droit dérivé onusien que peuvent adopter ces deux catégories d'organes subsidiaires chargés respectivement d'une mission de substitution partielle (§ 1) ou totale (§ 2) ne peuvent dès lors pas être analysés selon la même méthode. En effet, la logique de substitution qui sous-tend l'exercice de ces compétences impose par nature que les caractères attachés aux actes de droit dérivé onusien pour l'exercice de ces compétences entrainent leur applicabilité directe dans les ordres juridiques étatiques. Or lorsqu'un organe subsidiaire du Conseil de sécurité se voit confier une mission de substitution totale, la notion d'applicabilité directe, qui met en relation un organe interne et une norme d'origine internationale, apparaît alors inadaptée à l'analyse de leur exécution sur le territoire géré par l'Administration intérimaire, puisque dans ce cas, il revient à un organe international de mettre en œuvre une norme de droit international dans l'ordre interne.

§ 1. L'exécution des missions de substitution partielle

562. Il est possible d'énumérer de manière exhaustive les domaines dans lesquels les obligations décidées par le Conseil de sécurité peuvent être qualifiées de missions de substitution partielle car ils constituent des exceptions limitées à l'action classique menée sous les auspices du Chapitre VII, témoignant ainsi de la gravité de la situation menaçant la paix et la sécurité internationales ; il s'agit essentiellement du recours à la force décidé par le Conseil de sécurité au sein d'une OP, du jugement des individus soupçonnés d'avoir commis des crimes graves de droit international, de la détermination des entités et individus objets des régimes de sanctions et enfin des compétences de nomination et disciplinaire exercées à l'égard des agents publics onusiens. Ces cinq catégories d'obligations sont énoncées par le Conseil à la charge exclusive de ses organes subsidiaires, quoique les États leur prêtent main forte pour

168 A. GESLIN, *Puissance publique et droit international public, ibid*.

permettre l'exécution matérielle de l'acte de droit dérivé onusien qu'ils édictent. En effet, les États étant *a priori* les uniques détenteurs de la puissance publique, les organes subsidiaires du Conseil de sécurité ne sauraient se passer des moyens de contrainte étatique pour permettre la réalisation matérielle des actes qu'ils adoptent.

563. Or, il est indéniable que certaines mesures de substitution décidées par le Conseil visent bel et bien à pallier l'impuissance des autorités étatiques à exercer cette force de contrainte, transférant ainsi l'exercice de la puissance publique vers l'organe subsidiaire qu'il a créé à cet effet. Il apparaît alors qu'il faille distinguer, au sein des missions de substitutions partielles instituées par le Conseil, celles qui confèrent à ses organes subsidiaires des compétences normatives à l'égard des individus et dont l'exécution matérielle des actes de droit dérivé onusien sera toujours dépendante des moyens étatiques (A), de celles qui confèrent à ces organes des compétences d'exécution, afin, précisément, de parer à l'impuissance publique étatique (B).

A. La réalisation des missions de substitution partielle relatives à l'exercice de compétences normatives et personnelles

564. L'exercice par les organes onusiens de compétences normatives implique que l'acte de droit dérivé onusien adopté pour ce faire a pour objet de modifier l'ordonnancement juridique par la création d'une nouvelle situation juridique, l'exercice par eux d'une compétence personnelle signifie que l'acte de droit dérivé onusien vise à créer de nouveaux droits et obligations dans le chef des particuliers. Lorsque le Conseil de sécurité constate que la menace à la paix provient notamment du non exercice par un État de l'une de ses compétences à l'égard des individus conformément aux exigences du droit, il décide alors de transférer l'exercice de cette compétence à ses organes subsidiaires. Ce sont donc ces derniers qui sont chargés par une résolution contraignante du Conseil d'édicter des actes de droit dérivé onusien afin de régir la situation des individus dont le comportement peut constituer une menace à la paix, mais également afin de régir la situation des agents contribuant au rétablissement de la paix. Ainsi les organes subsidiaires du Conseil de sécurité peuvent non seulement rendre des jugements criminels à l'égard des individus soupçonnés d'avoir commis des crimes de droit

international[169], inscrire des individus dont le comportement porte atteinte à la paix sur les listes récapitulatives afin qu'ils soient sanctionnés[170], mais ils peuvent également accorder des dérogations aux régimes de sanctions aux individus et entités qui contribuent au rétablissement de la paix[171], nommer des agents publics onusiens[172] ainsi qu'exercer un pouvoir disciplinaire à leur encontre[173].

Il faut préalablement distinguer deux types d'actes de droit dérivé onusien édictés pour l'exercice substitué de compétences normatives à l'égard des individus, ceux rattachés à la catégorie du droit dérivé externe de l'Organisation dont l'exécution matérielle dépendra exclusivement des puissances publiques étatiques et ceux pouvant être rattachés à la catégorie du droit dérivé onusien interne. En effet, l'exécution matérielle de cette seconde catégorie d'actes de droit dérivé onusien régissant une situation individuelle ne nécessite pas l'intervention de la force publique étatique puisqu'elle ne se réalise que dans le strict ordre juridique onusien, on pense notamment ici aux nominations d'agents publics onusiens ainsi qu'au pouvoir disciplinaire exercé à leur encontre. Ainsi, la désignation du RSSG dirigeant une OP, la nomination d'un juge

---

169 Création des deux TPI pour l'Ex-Yougoslavie, S/RES/827 (1993) § 2, et pour le Rwanda, S/RES/955 (1994) § 1er. Voir également le mandat confié à la CPI à deux reprises par le Conseil de sécurité concernant la situation au Darfour, S/RES/1591 (2005) § 1er, et en Libye, S/RES/1970 (2011) § 4.

170 Voir des exemples de pouvoirs conférés aux différents Comités des sanctions d'inscrire les individus sur les listes récapitulatives : Comité pour la Sierra Leone, S/RES/1132 (1997) § 10-f) ; Comité de lutte contre Al-Qaïda, S/RES/1267 (1999) § 6-e) ; Comité pour la Côte d'Ivoire, S/RES/1572 (2004) § 14-a) ; Comité pour la Corée, S/RES/1718 (2006) § 12-d-e).

171 Voir pour des exemples de pouvoirs conférés aux différents Comités des sanctions pour accorder des dérogations aux embargos, aux gels des avoirs et interdictions de territoire : Comité pour la Sierra Leone, S/RES/1132 (1997) § 7 ; Comité de lutte contre Al-Qaïda, S/RES/1267 (1999) § 6-f) ; Comité pour la Côte d'Ivoire, S/RES/1572 (2004) § 14-c) ; Comité pour la Corée, S/RES/1718 (2006) § 12-c).

172 Voir la compétence reconnue au Secrétaire général de nommer son Représentant spécial dans chaque OP, circulaire du Secrétaire général du 6 octobre 2009 portant Règlement provisoire et Statut du personnel de l'ONU, ST/SGB/2009/7, Chapitre IV du Statut, art. 4.1 ;
La compétence partagée entre les organes principaux des Nations Unies et les TPI pour nommer les personnels du Tribunal, St. TPI, art. 13 *bis* et 13 *ter*, art. 16.4 et art. 17.3, St. TPIR, art. 12 *bis* et 12 *ter*, art. 15.4 et art. 16.3 ;
La compétence exclusive du RSSG pour nommer toute personne au sein des Administrations intérimaires, UNMIK/REG/1999/1, Section 1.2 et UNTAET/REG/1999/1, Section 1.2 ;
Et la compétence du Secrétaire général pour désigner les groupes d'experts associés aux Comités des sanctions, Voir pour exemples concernant le Comité pour la Sierra Leone, S/RES/1306 (2000) § 19 ; le Comité pour le Liberia, S/RES/1521 (2003) § 22 ; le Comité de lutte contre Al Qaïda, S/RES/1526 (2004) §§ 6-7 ; le Comité pour le Congo, S/RES/1533 (2004) § 10 ; le Comité pour la Côte d'Ivoire, S/RES/1584 (2005) § 7 ; le Comité pour le Soudan, S/RES/1591 (2005) § 3-b)

173 Voir pour exemples le pouvoir disciplinaire exercé par le Chef de Mission à l'égard des contingents nationaux d'une OP : modèle d'accord sur le statut des forces adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution A/45/594 du 9 octobre 1990, art. 41 ; voir également le pouvoir disciplinaire en matière de crimes sexuels commis par les contingents nationaux prévu par la circulaire du Secrétaire général portant dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels du 22 mars 2005, ST/SGB/2003/13, Section 4. Voir également le pouvoir disciplinaire reconnu aux TPI à l'égard des Conseils : RPP des TPI, art. 46.

ou d'un procureur au sein d'un TPI, la décision du TPI de retirer une défense à un Conseil en raison de son comportement[174] ou encore le prononcé d'une sanction disciplinaire à l'égard d'un agent onusien[175] déterminent la situation juridique de l'intéressé vis-à-vis de l'organe subsidiaire dans lequel il a été recruté en tant qu'agent concourant à l'exercice d'une mission onusienne. De tels actes de droit dérivé onusien ne concernent que le droit interne de l'Organisation, leur réalisation matérielle met en relation directe et exclusive l'individu objet de l'acte et l'organe subsidiaire à la mission duquel l'agent concourt.

565. Cependant, dans toutes les autres situations, l'exécution matérielle des actes de droit dérivé onusien déterminant une situation individuelle, c'est-à-dire leur réalisation concrète par la force publique, ne peut se passer des puissances publiques étatiques, soulevant ainsi la question de l'applicabilité dans les ordres juridiques internes de ces actes de droit dérivé onusien. En effet, le transfert, au profit d'un organe onusien, de l'exercice de compétences de nature étatique à l'égard des individus, rejaillit sur les caractères des actes de droit dérivé qu'il adopte (1), devant ainsi logiquement entraîner leur effet direct dans les ordres juridiques internes (2).

1. Les caractères des actes de droit dérivé onusien édictés dans le cadre de l'exercice substitué de compétences normatives et personnelles

566. La nature des compétences que le Conseil transfère à ses organes subsidiaires en vertu du Chapitre VII implique que le Conseil attend de ses organes qu'ils pallient une carence étatique, qu'ils régissent la situation des particuliers ainsi qu'aurait dû le faire l'État défaillant en la matière. Quoique l'exécution matérielle *dans les faits* des actes qu'ils édictent soit intrinsèquement dépendante des volontés étatiques, l'édiction de la norme qui régit *en droit* la situation juridique des individus est le résultat de la seule volonté de ces organes internationaux. Mais avant d'analyser la manière dont les États donnent effet à un tel acte juridique dans leur ordre interne, il convient d'analyser l'acte en lui-même afin de connaître ses conditions d'applicabilité dans les ordres juridiques étatiques.

174 RPP des TPI, art. 46-A).

175 Circulaire du Secrétaire général portant Règlement provisoire et Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies, du 6 octobre 2009, ST/SGB/2009/7, Chapitre X du Statut, art. 10.1 et Chapitre X du Règlement, Dispositions 10.1 et 10.2.

567. Il faut à ce titre se reporter de nouveau à la jurisprudence de la CPJI qui détermine les conditions d'applicabilité directe d'une norme de droit international dans les ordres étatiques[176] : si l'intention des parties est déterminante pour l'analyse en tant que critère subjectif, les caractères intrinsèques de l'acte de droit international sont indépassables en tant que critères objectifs permettant de conclure à l'applicabilité directe de l'acte.

568. Quant au critère de l'intention des parties, il convient ici de se reporter à l'intention de l'auteur de l'acte mandatant l'organe auquel est confié l'exercice d'une compétence normative à l'égard des individus, c'est-à-dire à l'intention du Conseil de sécurité lorsqu'il transfère à l'un de ses organes subsidiaires l'exercice d'une compétence étatique à l'égard des individus. Les missions que l'on peut qualifier de missions de substitution sont bien celles qui sont justifiées par une carence de l'État ou un exercice contraire au droit tels que la paix et la sécurité internationales en sont menacées. C'est parce que l'État n'a pas ou a mal exercé l'une de ses compétences que le Conseil décide alors d'en transférer l'exercice à l'un des organes qu'il mandate en vertu du Chapitre VII. L'objectif annoncé du Conseil de sécurité est donc de pallier l'insuffisance étatique par le truchement de son organe subsidiaire, de combler une lacune étatique par l'action d'un organe international qui exerce la compétence étatique en lieu et place de l'État normalement compétent. L'intention du Conseil est donc de faire en sorte que l'exercice des compétences, par son organe subsidiaire, régisse effectivement la situation des individus dont le comportement peut porter atteinte à la paix, c'est-à-dire que l'organe onusien édicte lui-même, à la place de l'État défaillant, les normes qui régiront directement des situations individuelles.

569. L'intention du Conseil de sécurité d'instituer un organe doté de la capacité de régir directement la situation juridique de certaines personnes physiques et morales à la place des États ayant failli est donc caractérisée et constitue le critère subjectif permettant de conclure à l'applicabilité directe dans les ordres internes des actes de droit dérivé onusien édictés par l'organe subsidiaire du Conseil. Cependant, selon la jurisprudence de principe[177], ce critère subjectif doit être corroboré par un critère objectif de

---

176 CPJI, *Compétence des tribunaux de Dantzig*, série B, n° 15, avis consultatif du 3 mars 1928, *Rec.*, pp. 17-18.

177 CPJI, *Compétences des tribunaux de Dantzig*, avis précité, pp. 17-18 : « Mais on ne saurait contester que l'objet même d'un accord international, dans l'intention des Parties contractantes, puisse être l'adoption, par les Parties, de règles déterminées, créant des droits et obligations pour des individus, et susceptibles

l'applicabilité directe qui doit être recherché dans le contenu même de l'acte de droit international, l'acte doit avoir pour objet de modifier lui-même la situation juridique d'un individu. En effet, les actes de droit dérivé onusien édictés par les TPI et les Comités des sanctions confèrent à leurs destinataires de nouveaux droits, le droit pour le condamné de faire appel de son jugement de condamnation, le droit pour la personne inscrite de contester son inscription sur la liste. Ce critère tenant à l'objet de l'acte signifie que pour pouvoir conclure à l'applicabilité directe dans les ordres internes de l'acte de droit dérivé onusien, la règle énoncée dans l'acte juridique doit être suffisamment claire, précise et inconditionnelle pour recevoir application dans les différents ordres internes sans nécessiter l'édiction de mesures internes d'exécution[178], la norme doit être auto-exécutoire. Il faut donc rechercher si les caractères intrinsèques des actes de droit dérivé onusien adoptés pour la réalisation de missions de substitution partielle relatives à l'exercice de compétences normatives à l'égard des individus permettent de conclure à leur applicabilité directe dans les ordres internes.

570. Chaque acte de droit dérivé onusien édicté par les organes subsidiaires chargés d'une mission de substitution partielle pour l'exercice de compétences personnelles est clair et précis, la modification du statut juridique de l'intéressé est énoncée expressément et l'individu objet de l'acte y est formellement décrit. Les jugements rendus par les TPI contiennent une identification de l'individu reconnu coupable (ou innocent) ainsi que la détermination sans équivoque de la peine que celui-ci doit purger[179], l'inscription par les Comités d'une personne physique ou morale sur les listes récapitulatives comporte à la fois une identification précise de l'entité à inscrire[180] ainsi que l'obligation pour les

---

d'être appliquées par les tribunaux nationaux. Que telle ait été l'intention, dans le cas présent, c'est ce que l'on peut établir en se référant aux termes du Beamtenabkommen. »

178 CJCE, *Van Gend en Loos*, arrêt du 5 février 1963, aff. 26/62, rec. p. 3, § 13 : « La disposition énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune réserve ou condition et qui, par sa nature, ne nécessite l'intervention d'aucun acte, soit des institutions de la Communauté, soit des États membres. »

179 Voir pour exemples le jugement rendu par la Chambre de première instance du TPIY le 1er septembre 2004 dans l'affaire Brdanin, affaire n° IT-99-36-T, § 1153 : « La Chambre de première instance condamne Radoslav Brdanin à une peine unique de trente-deux ans d'emprisonnement. » ; ou encore le jugement rendu par la Chambre de première instance I du TPIR le 27 janvier 2000 dans l'affaire Musema, affaire n° ICTR-96-13-T, *in fine* : « La Chambre de première instance I [...] condamne Alfred Musema à : la peine unique de l'emprisonnement à vie pour l'ensemble des chefs d'accusation retenus contre lui ».

180 La liste établie par le Comité de lutte contre Al-Qaïda est consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm ;
La liste établie par le Comité pour la Côte d'Ivoire est consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/sc/committees/1572/pdf/listofindividuals300311.pdf ;
La liste établie par le Comité pour la Corée est consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/sc/committees/1718/pdf/List%2016%20July%202009.pdf.

États de la soumettre aux sanctions décidées par le Conseil[181], la décision des Comités d'accorder une dérogation à des sanctions est nominative, elle est édictée pour chaque cas particulier et implique, pour les États, l'obligation de ne pas faire application du régime de sanction à l'entité identifiée[182].

571. Outre le caractère clair et précis de la norme énoncée dans l'acte de droit dérivé onusien qui crée de nouveaux droits et obligations dans le chef de l'individu objet de l'acte, celui-ci énonce une obligation inconditionnelle à la charge des États, c'est-à-dire que lorsque les États exécutent l'acte de droit dérivé onusien, ceux-ci ne disposent d'aucune marge d'appréciation[183]. C'est bien la clarté de la norme énoncée dans l'acte de droit dérivé onusien qui donne à son exécution par les États son caractère inconditionnel. L'État qui accepte de recevoir sur son territoire un individu condamné par un TPI afin qu'il y purge sa peine ne peut en aucun cas modifier de lui-même ni les conditions d'emprisonnement ni la durée de la peine[184], l'État sur le territoire duquel est localisée une entité identifiée par les Comités des sanctions se doit de mettre immédiatement en œuvre les sanctions déterminées par le Conseil à l'encontre de ladite entité.

572. Le caractère inconditionnel de l'obligation énoncée à la charge des États et ayant pour objet un individu précisément identifié soumet les puissances publiques étatiques à la volonté des organes onusiens, juridiquement exprimée dans l'acte de droit dérivé onusien que les États ont la charge de concrétiser par des mesures internes d'exécution. Cette absence de marge de manœuvre reconnue aux États lorsqu'ils adoptent des mesures nationales d'exécution a été qualifiée par certains auteurs d'« applicabilité substitutive »[185]. L'inconditionnalité de l'obligation incombant aux États témoigne de la logique de substitution qui guide l'exercice par les organes onusiens de compétences personnelles, les États mettent leur puissance publique au service de la norme édictée par l'organe onusien afin qu'elle se concrétise matériellement.

---

181 Voir S/RES/1989 (2011) § 1er.

182 Voir pour exemple une dérogation accordée à un individu par le Comité de lutte contre Al-Qaïda, consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/sc/committees/1267/exemption_travelbanlist.shtml.

183 CJCE, *Peter Kaefer et Andréa Proccaci c/ État français*, arrêt du 12 décembre 1990, aff. C-100/89 et C-101/89, Rec., p. I-04647, § 26

184 Voir l'accord conclu entre la France et l'Organisation des Nations Unies concernant l'exécution des peines prononcées par le Tribunal pénal international pour le Rwanda, signé à Arusha le 14 mars 2003, art. 3 – Exécution (Décret n° 2005-729 du 29 juin 2005 portant publication de l'accord, publié au JORF n° 152 du 1er juillet 2005).

185 J. ROUX, *Droit général de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 288.

L'intention constatée du Conseil de sécurité de substituer l'un de ses organes subsidiaires aux États pour exercer des compétences normatives individuelles, confirmée par les caractères des actes de droit dérivé onusien édictés pour ce faire devraient alors permettre de conclure à leur applicabilité directe dans les ordres étatiques internes.

2. L'applicabilité en droit interne des actes de droit dérivé onusien édictés dans le cadre de l'exercice substitué de compétences normatives et personnelles

573. Tous les critères dégagés par la jurisprudence tant internationale qu'européenne relatifs à l'applicabilité directe dans les ordres internes d'un acte de droit international sont réunis en ce qui concerne les actes de droit dérivé onusien adoptés pour l'exercice substitué de compétences personnelles. Mais en réalité, s'il semble que ces actes de droit dérivé onusien soient intrinsèquement dotés d'une applicabilité directe dans les ordres internes, celle-ci doit être relativisée par la pratique étatique de la clause générale de réception.

Il est vrai que les actes de droit dérivé onusien ici étudiés, le jugement d'un TPI ou l'inscription sur une liste récapitulative, paraissent par nature pouvoir bénéficier de l'applicabilité directe dans les ordres internes puisqu'ils placent l'individu objet de l'acte dans une situation juridique nouvelle que les autorités étatiques doivent concrétiser matériellement. Dès une inscription sur une liste récapitulative, l'État doit effectivement appliquer les sanctions à l'entité inscrite, dès un jugement prononcé par un TPI, l'État doit garantir l'incarcération de l'individu condamné dans une prison placée sous sa juridiction.

574. Il faut cependant distinguer ici la situation nouvelle dans laquelle se trouve l'individu sanctionné ou jugé vis-à-vis de l'autorité étatique qui met en œuvre l'acte de droit dérivé onusien et la situation dans laquelle se trouve l'individu vis-à-vis de l'organe onusien auteur de l'acte dont l'individu fait l'objet. Si l'acte de droit onusien peut être revêtu de l'applicabilité directe en droit interne dans les rapports qui se nouent entre l'individu et les autorités étatiques quant à son exécution, cet acte crée également un rapport direct et autonome entre ledit individu et l'organe onusien qui a édicté l'acte de droit dérivé. Le rapport direct qui s'institue entre la personne physique ou morale et

l'organe subsidiaire qui régit sa situation se constate dans le fait que pour contester l'acte dont il est l'objet, l'individu ne peut s'adresser qu'à l'organe subsidiaire lui-même pour interjeter appel de son jugement[186] ou demander sa radiation de la liste récapitulative[187], l'État ne jouant qu'un rôle subsidiaire dans l'existence de ce rapport de droit[188].

575. Ce n'est que concernant l'exécution matérielle du jugement ou de la sanction que l'acte de droit dérivé onusien met en relation l'individu et l'État sur le territoire duquel est matérialisée la norme qui le condamne ou le sanctionne. Mais l'applicabilité directe de ces actes dans les ordres internes semble à la fois encadrée, et donc niée[189], par la pratique étatique de la clause générale de réception : alors que les caractères intrinsèques des actes de droit dérivé onusien édictés pour l'exercice substitué de compétences personnelles conduisent à déduire son applicabilité directe dans les ordres internes, alors que leurs caractères permettent qu'ils soient directement mis à exécution par les autorités étatiques sans nécessiter d'actes internes de réception, les autorités nationales ne peuvent passer outre l'édiction d'un acte de droit interne *prévoyant* de manière générale l'applicabilité directe, dans l'ordre interne, des actes de droit dérivé onusien édictés ultérieurement. Ainsi, la France a-t-elle conclu un accord avec l'ONU prévoyant les modalités de l'exécution, par elle, des peines prononcées par le TPIR, c'est-à-dire prévoyant l'applicabilité directe en droit interne des condamnations prononcées par les Chambres[190]. Ainsi l'Union européenne prévoit-elle par l'adoption d'un règlement l'applicabilité directe dans l'ordre juridique de l'Union de l'acte d'inscription ou de radiation sur une liste récapitulative édicté par les Comité des sanctions[191].

---

186 RPP des TPI, art. 108.

187 Voir la Procédure de radiation en annexe de la résolution S/RES/1730 (2006) : « Le point focal accomplira les tâches suivantes : 1. Recevoir les demandes de radiation présentées par un requérant (individu(s), groupes, entreprises ou entités figurant sur les listes établies par le Comité des sanctions) »

188 I. COUZIGOU, *La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme*, RGDIP 2008, p. 56.

189 Voir A. PELLET, *Vous avez dit monisme ?, ibid*.

190 Accord entre la France et l'ONU pour l'exécution des peines prononcées par le TPIR, précité, art. 1er – But et champ d'application de l'accord.

191 Règlement (UE) n° 753/2011 du Conseil du 1er août 2011 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certains groupes et de certaines personnes, entreprises ou entités au regard de la situation en Afghanistan (*JO* n° L 199 du 02/08/2011 p. 0001), art. 11.1 et 11.4 ;

576. Cette incapacité formelle des États à permettre une réelle et totale applicabilité directe dans leur ordre interne des actes de droit dérivé onusien édicté pour l'exercice substitué de compétences personnelles témoigne du caractère indépassable de l'acte de réception en droit interne de l'acte de droit dérivé onusien[192], mais non particulièrement d'un acte de transposition de cet acte en droit interne. L'acte de droit dérivé onusien est reçu par un acte de droit interne, lui conférant le statut de source de droit dans l'ordre interne, la source matérielle de l'obligation reste l'acte de droit dérivé quoiqu'un acte de droit interne soit formellement nécessaire pour conférer aux autorités nationales la compétence de mettre à exécution l'acte de droit dérivé onusien.

577. L'édiction incontournable d'un acte de droit interne permettant la réception de l'acte de droit dérivé onusien édicté pour régir une situation individuelle permet alors d'émettre des conclusions contradictoires. Il est possible de considérer que l'édiction de tout acte de droit interne relatif à la mise en œuvre par les autorités nationales d'un acte de droit dérivé onusien nie catégoriquement toute possibilité de constater son applicabilité directe dans l'ordre interne des États. Mais il est au contraire possible de considérer l'acte de droit interne comme une clause générale consacrant l'applicabilité directe dans l'ordre interne d'une certaine catégorie d'actes de droit dérivé onusien puisqu'à part ce seul acte de réception aucun autre acte de droit interne n'est nécessaire pour que l'acte de droit dérivé onusien produise directement des effets sur une situation juridique individuelle.

Cette seconde interprétation paraît la plus adaptée à l'intention poursuivie par le Conseil de sécurité lorsqu'il confie à ses organes subsidiaires, en lieu et place des États, l'exercice de compétences normatives à l'égard des individus. Que l'on considère la clause générale de réception comme niant ou permettant l'applicabilité directe des actes de droit dérivé onusien édictés dans cette situation, il est incontestable que l'exercice par les autorités nationales de la puissance publique pour donner effet à ces actes onusiens est entièrement soumis à la volonté juridiquement exprimée des organes onusiens. L'absence de marge de manœuvre reconnue aux États lorsque ceux-ci adoptent des mesures d'exécution pour garantir l'effectivité des actes de droit dérivé onusien confirme l'idée selon laquelle l'exercice de la puissance publique étatique est uniquement et exclusivement déterminé par les normes énoncées par les organes

192 G. CATALDI, *L'application des décisions du Conseil de sécurité en droit interne, op. cit*., p. 209.

subsidiaires du Conseil de sécurité, faisant ainsi des États de simples agents d'exécution de la volonté onusienne.

578. Après analyse des caractères objectifs et subjectifs des actes de droit dérivé onusien édictés par les organes subsidiaires du Conseil de sécurité pour l'exercice substitué de compétences personnelles, il convient de conclure à leur applicabilité directe intrinsèque dans les ordres internes quand bien même cette caractéristique doive être nuancée par la pratique étatique de la clause générale de réception. La soumission des puissances publiques étatiques à la volonté onusienne reste un élément déterminant pour évaluer la mise en œuvre par les autorités nationales de ces actes de droit dérivé onusien, les autorités nationales ne pouvant en aucun cas moduler la norme édictée par les autorités onusiennes lorsqu'elles la réalisent matériellement.

579. Ce constat est propre aux actes de droit dérivé onusien édictant des normes ayant vocation à régir des situations individuelles et ne saurait être généralisé à l'ensemble des missions de substitution partielle que le Conseil confie à ses organes subsidiaires, notamment lorsque ces missions de substitution sont relatives à l'exercice de compétences d'exécution puisqu'ici c'est bien l'exercice même de la puissance publique qui est confié à l'un de ses organes subsidiaires.

B. La réalisation des missions de substitution partielle relatives à l'exercice de compétences d'exécution

580. Lorsque le Conseil de sécurité décide de recourir à la force armée par le truchement de ses propres organes subsidiaires (et non par le truchement d'une coalition d'États), il institue alors une force *inter*nationale (et non *multi*nationale) qui sera certes composée de contingents nationaux mais placée sous commandement onusien[193], chargée d'assurer l'ordre et la sécurité sur le territoire d'un État dont la puissance publique est défaillante. Le Conseil transfère donc ici à son organe subsidiaire l'exercice de la puissance publique ultime sur un territoire. Deux problèmes émergent de cette situation juridique particulière. D'une part, le partage des compétences entre l'ONU et les États contributeurs à la force témoigne de l'extrême difficulté qu'ont les États à mettre leurs

193 TH. CHRISTAKIS et K. BANNELIER, *Acteur vigilant ou spectateur impuissant ?, op. cit.*, p. 500.

forces armées sous le commandement entier de l'ONU, justifiant dès lors l'impossibilité de reconnaître aux actes de droit dérivé onusien adoptés dans le cadre de l'Opération un effet direct à l'égard des contingents nationaux (1). D'autre part, la nature des compétences transférées à l'organe subsidiaire du Conseil de sécurité, des compétences d'exécution, nécessite une analyse juridique hors du cadre traditionnel de l'applicabilité directe des actes de droit dérivé onusien dans l'ordre interne de l'État hôte (2).

1. La répartition des compétences entre l'ONU et les États dans le cadre d'une OP dotée de pouvoirs coercitifs

581. À la différence des forces multinationales autorisées par le Conseil de sécurité et placées sous commandement national, les forces internationales décidées par le Conseil de sécurité sont placées sous commandement onusien, c'est donc l'Organisation mondiale qui exerce le contrôle effectif et la direction stratégique de l'opération militaire. Ces forces internationales sont les opérations qui se rapprochent le plus du système originellement envisagé par les rédacteurs de la Charte à l'article 47[194], mais l'impossibilité, en raison de la guerre froide, de concrétiser le Comité d'état-major, a conduit le Conseil, le plus souvent, à autoriser des opérations militaires multinationales conduites par un État chef de file assurant le commandement unifié de la force. Plus rarement, le Conseil attribue à ses Opérations de paix des pouvoirs coercitifs les autorisant à recourir à la force sur le territoire de l'État dans lequel elles sont déployées[195] – un tel choix n'interdisant aucunement que ces Opérations de paix dotées de pouvoirs militaires soient appuyées par des coalitions multinationales pour les aider à

194 CNU, art. 47.1 : « Il est établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel. »

195 Cinq Opérations de paix peuvent être identifiées comme étant autorisées, sur le fondement du Chapitre VII, à recourir à la force pour garantir la réalisation de leur mandat : l'ONUSOM II créée par la résolution S/RES/814 (1993) § 5 et dotée d'une autorisation explicite de recourir à la force par la résolution S/RES/954 (1994) § 6 ; la FORPRONU créée hors Chapitre VII par la résolution S/RES/743 (1992) § 2 puis autorisée à recourir à l'emploi de la force armée en vertu du Chapitre VII par la résolution S/RES/836 (1993) § 9 ; la MONUC créée hors du Chapitre VII par la résolution S/RES/1279 (1999) § 4 puis autorisée à recourir à l'usage de la force par la résolution S/RES/1291 (2000) § 8 ; l'ONUCI créée (§ 1er) et dotée de pouvoirs militaires coercitifs (§ 8) par la résolution S/RES/1528 (2004) ; la MUNSIL créée hors du Chapitre VII par la résolution S/RES/1270 (1999) § 8 mais autorisée à recourir à la force par une disposition de la même résolution (§ 14) invoquant spécifiquement le Chapitre VII.

réaliser leur mission[196]. C'est donc bien la communauté internationale qui agit militairement en son nom propre par le truchement des forces internationales décidées par le Conseil de sécurité pour garantir la sécurité sur un territoire déterminé et en ce sens, l'OP se substitue à l'État hôte. Cette substitution est à la fois imposée unilatéralement par l'utilisation du Chapitre VII qui sert de fondement à l'Opération et acceptée de manière consensuelle ainsi qu'en témoigne la conclusion d'un accord sur le statut des forces[197], entre le Secrétaire général et le gouvernement de l'État sur le territoire duquel est déployée l'Opération, fixant ainsi la répartition des compétences entre les deux entités, l'OP et le Gouvernement, sur un même territoire. Cet acte mixte, dont le contenu est le résultat d'une concertation entre deux autorités indépendantes mais dont l'existence est imposée par le Conseil de sécurité, témoigne parfaitement de la dualité des Opérations de paix lorsqu'elles sont instituées par le Conseil en vertu du Chapitre VII.

582. Dans le cadre d'un recours à la force *décidé* par le Conseil de sécurité, et non plus seulement *autorisé*, les États contributeurs à la force internationale mettent leurs contingents nationaux à disposition des Nations Unies, les comportements de ces contingents engageant ainsi la responsabilité de l'Organisation et non pas celle de l'État fournisseur de contingents[198]. Les personnels militaires nationaux mis au service des Nations Unies doivent alors se conformer aux directives énoncées par le Commandant de la Force, agent onusien, nommé par le Secrétaire général[199] ou son Représentant

---

196 Voir pour exemple le soutien apporté par les États à la FORPRONU : S/RES/836 (1993) § 10 ; le soutien apporté par l'Eufor-R. D. Congo à la MONUC : S/RES/1671 (2001) § 1er ; le soutien apporté par les forces françaises de l'Opération Licorne en Côte d'Ivoire à l'ONUCI : S/RES/1528 (2004) § 16.

197 Pour la FORPRONU voir S/RES/908 (1994) § 7, pour la MONUC voir S/RES/1291 (2000) § 10, pour l'ONUCI voir S/RES/1528 (2004) § 9, pour la MINUSIL voir S/RES/1270 (1999) § 16. En attendant la conclusion d'un tel accord entre le Gouvernement de l'État hôte et le Secrétaire général, le modèle d'accord qui s'applique est celui adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution A/45/594 du 9 octobre 1990.

198 Voir dans ce sens M. GUILLAUME, *La réparation des dommages causés par les contingents français en Ex-Yougoslavie et en Albanie*, AFDI 1997, pp. 151-152 ; P. LAGRANGE, *Responsabilité des États pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, RGDIP 1008, pp. 99-101. Pour une analyse critique de la remise en cause de ce principe par la Cour européenne des droits de l'homme, voir P. KLEIN, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : Quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, AFDI 2007, pp. 50-56.

199 Pour la FORPRONU voir le rapport du Secrétaire général du 15 février 1992, S/23592 § 21 ; pour l'ONUCI voir le rapport du Secrétaire général du 2 juin 2004, S/2004/443 § 25 ; pour la MINUSIL voir le rapport du Secrétaire général du 6 décembre 1999, S/1999/1223 § 32.

spécial sur le terrain dont il relève[200]. L'intégralité de la détermination et de la conduite des opérations militaires relève des organes onusiens : le Conseil de sécurité définit le mandat de la force, détermine le lancement de l'Opération et autorise des augmentations ou redéploiements de personnel[201], le Secrétaire général est responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la planification par ses propositions et du contrôle politique de l'Opération, le Commandant de la Force est chargé de la direction stratégico-militaire des opérations, l'ONU détenant ainsi de manière exclusive le contrôle effectif et le commandement opérationnel[202]. À ce titre, le Commandant de la Force est chargé de définir les règles d'engagement de la force[203], c'est-à-dire les « directives [...] précisant les circonstances et les limites dans lesquelles les forces pourront entreprendre et/ou poursuivre le combat »[204], l'édiction de ces règles imposant, en théorie, aux chefs d'unités dirigeant leurs propres contingents et agissant donc au nom de leur État d'envoi, de prendre des mesures spécifiques pour adapter leurs propres règles d'engagement à la mission confiée à la force internationale par le Conseil de sécurité, ainsi que le Conseil de sécurité en rappelle souvent l'exigence[205], niant dès lors l'applicabilité directe, aux contingents nationaux, des règles édictées par le Commandant de la Force lui-même[206].

Si l'ONU détient un réel pouvoir de contrôle, de commandement et de direction des opérations militaires décidées par le Conseil de sécurité, les États contributeurs de la force conservent cependant une compétence résiduelle mais déterminante sur leurs propres contingents militaires nationaux. En effet, l'accord sur le statut des forces

---

200 Pour la FORPRONU voir le rapport du Secrétaire général du 11 décembre 1991, S/23280 Annexe III, art. 21 ; pour l'ONUSOM II, voir le rapport du Secrétaire général du 3 mars 1993, S/25354 § 78.

201 Alors que pour le recours à la force *autorisé* par le Conseil, celui-ci ne fait que renouveler régulièrement l'autorisation de recourir à la force et modifier éventuellement le mandat de la force (voir pour exemples les différentes résolutions sur l'Afghanistan : S/RES/1386 (2001), 1413 (2002), 1444 (2002), 1510 (2003) ; et sur la Yougoslavie : S/RES/1031 (1995), 1088 (1996), 1174 (1998), 1247 (1999)), lorsque le Conseil décide de créer une Opération des Nations Unies dotée de pouvoirs coercitifs, celui-ci donne régulièrement des consignes, sur proposition du Secrétaire général, quant au redéploiement des effectifs militaires ainsi qu'à leur éventuelle augmentation : pour la FORPRONU voir S/RES/836 (1993) § 7, S/RES/908 (1994) § 4 ; pour l'ONUSOM II voir S/RES/837 (1993) § 7 ; pour la MONUC voir S/RES/1291 (2000) §§ 4-5, S/RES/1355 (2001) § 39, S/RES/1493 (2003) § 6 ; pour l'ONUCI voir S/RES/1528 (2004) § 2, S/RES/1609 (2005) §§ 3-4, S/RES/1933 (2010) §§ 19-21 ; pour la MINUSIL voir S/RES/1270 (1999) § 9, S/RES/1291 (1999) §§ 4-5.

202 Voir le rapport du Secrétaire général sur la FORPRONU du 11 décembre 1991, S/23280, Annexe III, art. 4.

203 Voir le rapport du Secrétaire général sur l'ONUSOM II du 3 mars 1993, S/25354 § 88.

204 M. UBEDA-SAILLARD, *L'invocabilité en droit interne des règles d'engagement applicables aux opérations militaires multinationales*, RGDIP 2004-1, p. 149.

205 Voir notamment pour l'ONUCI les résolutions S/RES/1865 (2009) § 24, S/RES/1880 (2009) § 25 et S/RES/1933 (2010) (25.

206 M. UBEDA-SAILLARD, *op. cit.*, p. 153.

conclu entre le Gouvernement de l'État hôte et le Secrétaire général qui dirige l'Opération prévoit que le Commandant de la force reste le seul détenteur du pouvoir disciplinaire sur le personnel militaire de l'Opération[207]. Mais s'il apparaît qu'un personnel militaire aurait commis une infraction aux règles du droit humanitaire que doivent respecter les OP[208] ou aux règles nationales de l'État hôte et si une enquête préliminaire peut être menée par le Chef de l'Opération ou par le Gouvernement de l'État hôte[209], celui-ci reste, pour toute infraction pénale, soumis à la juridiction exclusive de l'État dont il est ressortissant[210].

Or, il convient en outre de rappeler que les règles d'engagement, que les chefs d'unités doivent adapter aux directives édictées par le Commandant de la force, demeurent la seule source juridique permettant aux militaires de déterminer à quel moment ils sont légalement autorisés à recourir à l'usage de la force armée et demeurent des règles fondées sur le droit pénal national de chaque État contributeur[211], donc propres à chaque contingent, quoique devant être compatibles avec les règles élaborées par le Commandant de la Force.

583. Cette incursion des droits pénaux nationaux dans la conduite stratégique des Opérations de paix témoigne des réticences étatiques à mettre à l'entière disposition des Nations Unies les contingents militaires nationaux. Les États conservent donc une compétence pénale exclusive à l'égard de leurs ressortissants, compétence pleinement justifiée dans la mesure où leurs contingents militaires recourent à la force armée conformément d'abord à leur propre droit pénal national. Ainsi, si les États acceptent que leurs contingents se plient à la direction stratégique onusienne, chaque chef d'unité nationale recevant directement ses ordres du Commandant de la Force agissant au nom de l'ONU, ils refusent cependant que leurs ressortissants soient directement liés par les règles d'engagement onusiennes, écartant alors l'applicabilité directe des règles d'engagement dans leur ordre juridique à leurs propres nationaux. Ce faisant, les États refusent aux

---

207 Modèle d'accord sur le statut des forces précité, art. 41. Voir également le pouvoir de mener une enquête disciplinaire interne à la mission en matière de crimes sexuels conféré au Chef de la mission, circulaire du Secrétaire général portant dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels du 22 mars 2005, ST/SGB/2003/13, Section 4.

208 Voir la Directive du Secrétaire général du 6 mars 1999, imposant le respect du droit international humanitaire par les Forces des Nations Unies, ST/SGB/1999/13.

209 Modèle d'accord sur le statut des forces précité, art. 42-44.

210 *Ibid.*, art. 47-b). L'État hôte sur le territoire duquel est déployée l'OP conserve cependant sa compétence juridictionnelle civile à l'égard des membres de l'OP (art. 49).

211 Voir dans ce sens, J.-F. ROULOT, *Le recours à la force dans le cadre d'une mission de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies*, RDP2006/6, pp. 1619-1621.

règles d'engagement onusiennes la capacité de recevoir une application uniforme au sein de tous les contingents composant la Force, mettant alors en péril la capacité de l'organe subsidiaire du Conseil de sécurité à parler d'une seule voix et à atteindre efficacement les objectifs qui lui sont assignés.

2. L'impossibilité de la reconnaissance de l'effet direct des actes de droit dérivé onusien adoptés dans le cadre du recours à la force décidé par le Conseil de sécurité

584. La question de l'applicabilité dans les ordres juridiques internes des actes de droit dérivé onusien adoptés pour l'exercice de compétences exécutives dans le cadre d'une mission de substitution concerne certes l'ordre juridique des États contributeurs de contingents mais elle concerne également, et de manière plus problématique encore, l'ordre juridique de l'État hôte.

585. La question de l'applicabilité des actes de droit dérivé onusien dans l'ordre juridique de l'État hôte se pose lorsqu'une Opération de paix, organe subsidiaire du Conseil de sécurité, exerce des compétences de maintien de l'ordre par l'emploi de la force sur le territoire d'un État souverain en proie à une instabilité à laquelle il ne peut faire face seul. Il s'agit donc de la situation dans laquelle l'envoi de contingents militaires agissant au nom de l'ONU vient pallier l'impuissance étatique matérielle d'assurer la sécurité sur son propre territoire, l'absence d'autorité publique capable d'exercer les prérogatives suprêmes de puissance publique nécessaires au rétablissement de l'ordre. Dès lors que les autorités étatiques ne sont plus capables d'exercer la contrainte légitime sur leur propre territoire, la question de l'exécution matérielle des actes de droit dérivé onusien édictés pour rétablir l'ordre et la sécurité sur le territoire ne semble pas pouvoir être analysée sous le prisme habituel de l'applicabilité directe en droit interne des actes juridiques émanant d'un organe international. En effet, envisager l'exécution matérielle dans un ordre juridique interne d'un acte juridique édicté par un organe international soulève en général la question de son applicabilité en droit interne car son exécution matérielle est réalisée par une autorité nationale qui doit donc disposer d'un titre de compétence issu du droit interne afin de pouvoir donner effet à un acte de droit international, voire qui doit tirer toutes les conséquences de l'effet direct attaché audit acte de droit international.

Or ici la question qui se pose n'est pas de même nature puisqu'il s'agit, dans le cas de l'exécution matérielle des actes de droit dérivé onusien adoptés pour l'exercice de compétences exécutives dans le cadre d'une mission de substitution, de l'exécution matérielle d'un acte de droit international par un organe lui-même international dans un ordre juridique national. Il ne s'agit donc pas pour une autorité nationale de donner effet à un acte de droit international dans sa sphère de compétence mais bien pour une autorité internationale de réaliser matériellement un acte de droit international dans un ordre juridique interne déterminé. Les notions d'applicabilité directe et même d'effet direct qui font se rencontrer une autorité interne et un acte de droit international, c'est-à-dire deux éléments appartenant chacun à un ordre juridique différent, semblent donc inappropriées pour analyser la manière dont les actes juridiques édictés par le Commandant de la Force onusienne peuvent être matériellement réalisés sur le territoire de l'État hôte.

586. Il semble plutôt que face à l'impuissance des autorités étatiques à imposer par la contrainte leur volonté sur leur territoire, la résolution du Conseil de sécurité fondée sur le Chapitre VII de la Charte qui autorise l'Opération à faire usage de la force investisse l'organe subsidiaire du Conseil de prérogatives de puissance publique, le substituant ainsi à la puissance étatique défaillante. C'est donc uniquement en vertu de la résolution du Conseil de sécurité que les contingents militaires onusiens peuvent légalement donner une exécution matérielle aux règles édictées par le Commandant de la Force. La résolution du Conseil produit certes directement ses effets dans l'ordre interne de l'État hôte puisqu'elle transfère l'exercice du pouvoir de contrainte sur un territoire de l'autorité étatique vers l'organe subsidiaire du Conseil, mais on ne peut pas considérer qu'elle soit dotée d'un effet direct dans l'ordre interne puisque ce ne sont pas des autorités internes qui lui donnent matériellement effet mais bien un organe international, l'Opération de paix. On peut même affirmer que la résolution du Conseil de sécurité ne peut recevoir directement application sur le territoire de l'État hôte que parce qu'elle n'est pas exécutée par les autorités nationales de l'État.

587. L'analyse de la réalisation des différentes catégories de missions de substitution partielle laisse entrevoir l'existence de deux régimes différents attachées aux actes adoptés pour leur exécution. D'une part, il est nécessaire de rapprocher l'édiction

d'actes créateurs de droit par les organes dotés de compétences normatives à l'égard des individus, tels les jugements des TPI ou les inscriptions sur les listes récapitulatives par les Comités, des actes d'exécution du recours à la force armée édictés par le Commandant de la force telles que les règles d'engagement. Ces deux catégories d'actes ont pour destinataires des individus, des personnes menaçant la paix ou des personnes concourant au rétablissement de la paix, et visent à encadrer directement leur comportement, le TPI en se prononçant sur la culpabilité, le Commandant de la force en déterminant à quelles conditions les militaires peuvent ouvrir le feu. Ces deux types d'actes sont alors soumis à un régime équivalent en droit interne, ayant matériellement vocation à lier directement les individus mais pourtant d'abord formellement reçus par les ordres internes auxquels ressortissent lesdits individus. D'autre part, un régime différent s'applique aux actes matériels d'exécution du recours à la force dans l'ordre interne de l'État hôte, ceux-ci étant réalisés non par des autorités nationales mais bien par des autorités internationales et recevant ainsi une applicabilité automatique sur le territoire de l'État hôte. Cette applicabilité automatique propre à l'exécution des actes de droit international de contrainte strictement matérielle caractérise également les actes adoptés pour l'exécution des missions de substitution totale.

§ 2. La réalisation des missions de substitution totale

588. Contrairement aux missions de substitution partielle dans lesquelles les organes onusiens mandatés par le Conseil de sécurité exercent soit une compétence matérielle de maintien de l'ordre, soit une compétence normative essentiellement à l'égard des individus, les missions de substitution totale ont vocation à transférer aux administrations intérimaires, organes subsidiaires du Conseil, à la fois la compétence d'édicter des normes pour régir un territoire et des individus et la compétence d'exécuter elles-mêmes les normes qu'elles ont créées. En effet, le mandat conféré par le Conseil aux administrations intérimaires consiste en la reconstruction globale de l'ordre juridique régissant une collectivité déterminée, anciennement soumise à la juridiction de l'État qui, par son comportement sur une portion de son territoire national à l'égard d'une partie de ses nationaux, a perdu la légitimité pour imposer sa

souveraineté à ladite collectivité[212]. L'État originellement souverain sur l'ensemble de son territoire est donc privé, en vertu de la résolution contraignante du Conseil, du droit d'exercer sur une partie de son territoire les compétences qu'il tient de la souveraineté, tout en la conservant formellement sur l'ensemble du territoire[213], et il revient ainsi à l'administration onusienne de rétablir, sur le territoire soustrait à la souveraineté de l'État défaillant, un ordre juridique conforme à l'état de droit et de s'assurer que les normes le composant sont effectivement appliquées.

589. Cette situation exceptionnelle de substitution totale d'un organe onusien aux autorités étatiques normalement compétentes pour régir une collectivité originellement soumise à une souveraineté étatique déterminée soulève donc la question de l'identification des mécanismes juridiques permettant une telle substitution. La puissance publique étatique étant absente des relations qui se nouent directement et exclusivement entre la collectivité et l'administration onusienne[214], il est nécessaire de se prononcer préalablement sur la nature du corpus normatif régissant la collectivité (A), ce qui permettra de constater l'émergence d'une puissance publique hybride chargée de l'exécution effective de ces normes dans la collectivité (B).

A. La qualification de l'ordre juridique régissant le territoire sous administration onusienne

590. On ne saurait apprécier la spécificité du corpus normatif qui régit la collectivité soumise à l'administration intérimaire onusienne sans omettre le fait particulier que les mesures décidées par le Conseil de sécurité sont exécutées non pas par les États mais par ses propres organes subsidiaires qui sont alors en relation directe avec le territoire à administrer, sans existence du classique filtre étatique, nécessaire à la réalisation de toute décision onusienne. Dans la situation particulière des administrations contraintes de territoire par les Nations Unies, il convient alors non seulement de s'interroger sur la nature des actes édictés par l'administration pour réaliser le mandat que lui a conféré le Conseil (1), mais également sur la nature des agents d'exécution de ces actes (2).

212 PH. WECKEL, *Plaidoyer pour le processus d'indépendance au Kosovo : Réponse à Olivier CORTEN*, RGDIP 2009/2, p. 260.

213 Voir en ce sens l'avis consultatif rendu par la CIJ le 22 juillet 2010, Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, § 98.

214 I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse précitée, p. 180.

1. La nature des actes juridiques édictés sur le territoire administré

591. La détermination de la nature des actes édictés par l'administration intérimaire sur un territoire est problématique car elle fait intervenir des critères de qualification concurrents, témoignant avant tout du caractère dual des actes de droit dérivé onusien édictés par l'Administration pour régir le territoire[215], militant à la fois pour la qualification internationale des actes en cause[216] et pour une qualification « locale » de ces mêmes actes[217]. Quoique les actes édictés en l'espèce appartiennent à la catégorie des actes de droit dérivé onusien, étant donné la spécificité de la mission confiée aux organes subsidiaires du Conseil que sont les administrations intérimaires, il convient de préciser leur nature afin de pouvoir ultérieurement analyser leur processus d'exécution.

592. La collectivité placée sous administration intérimaire par une résolution contraignante du Conseil de sécurité voit suspendu l'ordre juridique étatique qui la régissait initialement au profit des règlements, directives et décisions que le RSSG édicte pour réaliser le mandat d'administration énoncé dans la résolution du Conseil[218]. Plusieurs critères peuvent être identifiés pour contribuer à préciser la nature de ces actes de droit dérivé onusien édictés par les administrations intérimaires, relatifs à leur fondement et à leur auteur d'une part, relatifs à leur portée et à leur objet d'autre part. Les critères du fondement et de l'auteur des actes portent à conclure au caractère international des actes de droit dérivé onusien régissant le territoire sous administration intérimaire, alors que les critères de la portée et de l'objet de ces actes porteraient à conclure, au contraire, à leur caractère local, interne.

593. Le fondement des actes édictés par l'administration intérimaire sur le territoire dont elle doit assurer la gestion est sans conteste la résolution du Conseil de sécurité fondée sur le Chapitre VII qui impose la substitution de l'organe onusien à l'organe étatique normalement compétent pour exercer des compétences sur le territoire visé. Sur le

---

215 Voir en ce sens 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 UNYB 8 (2004), p. 331.

216 Voir en ce sens l'avis consultatif de la CIJ, Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, précité, §§ 87-93.

217 Voir en ce sens I. PREZAS, *op. cit.*, §§ 145-149, pp. 191-196.

218 Voir pour le Kosovo le Règlement UNMIK/REG/1999/1 et pour le Timor oriental le Règlement UNTAET/REG/1999/1.

fondement de cette résolution qui constitue un acte de droit international, le RSSG adopte le Premier Règlement qui prend acte du transfert opéré par le Conseil et constitue en ce sens l'acte fondateur du nouvel ordre juridique que l'administration intérimaire a pour mission de reconstruire[219]. Fondé exclusivement sur un acte de droit international, le Premier Règlement édicté par le RSSG devrait ainsi être considéré comme un acte de droit international, et ainsi tous les actes édictés à sa suite.

594. À ce critère du fondement, il faut ajouter le critère de l'auteur des actes, second critère plaidant en faveur d'une qualification internationale des actes édictés par l'administration intérimaire. En effet, si le RSSG institue des organes permettant à la population locale de participer à la création des normes régissant la collectivité, seul le RSSG détient le pouvoir exclusif d'édicter des normes, ne reconnaissant aux organes locaux qu'un simple pouvoir consultatif en matière législative. Or il parait évident d'affirmer que le RSSG, en tant qu'organe international onusien désigné par le Secrétaire général[220], ne peut édicter que des actes de droit international puisqu'il est lui-même une autorité de droit international. Ainsi l'addition du critère du fondement au critère de l'auteur des actes porterait à conclure au caractère formellement international des actes de droit dérivé onusien adoptés dans le cadre des administrations intérimaires.

595. Mais d'ores et déjà, la nature de l'auteur de l'acte apparaît équivoque et rend légitime l'apport de précisions supplémentaires pour qualifier les actes des administrations intérimaires. En effet, si le RSSG demeure un organe international, il se voit doté d'une mission duale ayant à la fois un caractère international, réaliser le mandat confié par le Conseil de sécurité par la création d'institutions locales, et un caractère local, faire exécuter les actes qu'il adopte sur le territoire qu'il a la charge d'administrer[221]. Le RSSG se présente donc comme un organe onusien exerçant une mission territorialement localisée, il est un organe international chargé de réaliser une mission locale, caractéristique qui se répercute sur l'analyse les critères de la portée et de l'objet des actes édictés par l'administration intérimaire. La portée des actes de droit dérivé onusien édictés pour administrer un territoire vient nuancer leur caractère formellement

---

219 Voir dans le même sens l'avis consultatif de la CIJ sur la déclaration unilatérale du Kosovo, précité, § 97.

220 Voir en ce sens E. LAGRANGE, *La mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire*, AFDI 1999, p. 362.

221 Voir dans le même sens I. PREZAS, *op. cit.*, § 151, p. 197.

international en mettant en avant leur caractère matériellement localisé. En effet, l'analyse de la portée de ces actes renseigne sur leur champ d'application territorial, les actes de droit dérivé onusien étudiés ici sont effectivement des actes de droit dérivé externe de l'Organisation, relatifs à la réalisation des missions externes à l'ONU, ayant vocation à régir une situation territorialement déterminée. En ce sens, ils constituent une *lex specialis*[222] car visant à régir une situation particulière, géographiquement localisée.

596. Cependant, la qualification de ces actes en tant que loi spéciale ne suffit toujours pas pour rendre entièrement compte de la spécificité de ce corpus normatif édicté par le RSSG sur le territoire administré. En effet, c'est bien le critère matériel de ces actes qui, associé à ses critères formels, soulève l'interrogation quant à la qualification précise de la nature des actes de droit dérivé onusien édictés pour administrer un territoire car l'objet poursuivi par ces actes est indubitablement un objet de droit interne[223]. La mission attribuée au RSSG dirigeant l'administration intérimaire est bien la reconstruction globale d'un ordre juridique permettant ainsi à la collectivité sous administration onusienne d'être régie par des normes respectueuses de l'état de droit. Ainsi le champ d'application territorialement délimité de ces actes au sein d'une collectivité associé à leur objet fonctionnellement interne sont autant de critères matériels au soutien d'une qualification locale[224] des actes de droit dérivé onusien édicté par l'administration intérimaire.

597. Comment, dans ce cas d'une pluralité de critères concurrents, aboutir à une qualification précise satisfaisante des actes de droit dérivé onusien édictés par les administrations onusiennes ? Il est clair que les actes adoptés par le RSSG sont des actes de droit dérivé onusien et en ce sens, ils sont formellement des actes de droit international, adoptés sur le fondement d'un acte de droit international par un organe international. Mais ce sont

---

222 Voir l'avis consultatif de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo, précité, § 83.

223 Quand bien même il est aujourd'hui accepté que le droit international connaisse un champ matériel illimité (voir dans ce sens L. DELBEZ, *Le concept d'internationalisation*, RGDIP 1967), il semble cependant que certaines matières n'en restent pas moins, par essence, des matières de droit interne, ainsi que l'énonce l'article 2 § 7 de la CNU : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » ; voir également *La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies*, Civitas Europa, n° 17, Décembre 2006.

224 Le qualificatif « local » doit ici être préféré au qualificatif « interne » qui renvoie par définition à une situation interne à un *État*, l'État étant, dans le cadre d'une administration intérimaire, absent de la réflexion, puisque l'administration intérimaire est dans une relation directe et exclusive avec la collectivité qu'elle a la charge d'administrer.

également des actes matériellement internes, puisqu'ils ont vocation à régir des relations internes à une collectivité déterminée. Les actes adoptés par les administrations intérimaires pourraient donc être qualifiés d'actes de droit dérivé onusien localisé, rendant ainsi compte à la fois de leur caractère formellement international, car adoptés par un organe international, et à la fois de leur caractère matériellement local, puisque leur objet et de leur champ d'application sont localisés.

Cependant, l'analyse de la spécificité des actes de droit dérivé onusien localisé doit être complétée par la nature des agents d'exécution de ces actes, qui contribue, elle aussi, à la qualification duale de ces actes.

2. La nature des autorités d'exécution des actes régissant le territoire administré

598. L'exécution du droit dérivé onusien localisé régissant le territoire placé sous administration intérimaire est particulière en ce sens qu'elle ne dépend aucunement des puissances publiques étatiques, le RSSG ayant à cet effet institué des organes locaux avec lesquels il partage le pouvoir exécutif que lui confère la résolution contraignante du Conseil de sécurité l'investissant de tous les pouvoirs sur la collectivité administrée. À ce titre, il convient de préciser que si, par l'édiction de règlements, le RSSG transfère progressivement certaines de ses compétences exécutives aux organes qu'il crée, il reste toujours le titulaire ultime du pouvoir exécutif sur le territoire, pouvant à cette fin « désigner toute personne pour exercer des fonctions dans l'administration civile [...] ou la démettre de ses fonctions »[225].

599. La problématique relative à l'exécution des actes de droit dérivé onusien localisé rejoint partiellement celle relative à l'exécution de l'autorisation de recourir à la force armée délivrée par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII à ses organes subsidiaires que sont les forces internationales. Dans ces deux situations, ce sont les organes subsidiaires du Conseil eux-mêmes, agissant ainsi au nom et pour le compte de l'Organisation, qui ont la charge d'exécuter les mesures décidées par le Conseil, passant ainsi outre le nécessaire recours aux puissances étatiques. Mais la question de l'exécution des actes de droit dérivé onusien localisé dépasse celle de l'exécution du

225 Pour le Kosovo, voir UNMIK/REG/1999/1, Section 1.2 ; pour l'ATNUTO, voir UNTAET/REG/1999/1, Section 1.2.

recours à la force autorisé par le Conseil d'une part en ce que la compétence exécutive reconnue aux organes institués par l'administration intérimaire est plus large que le seul recours à la force armée et d'autre part en ce que le principal organe titulaire du pouvoir exécutif sur le territoire, le RSSG, est également le détenteur du pouvoir normatif sur ledit territoire. Les administrations intérimaires imposées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII sont des organes subsidiaires originaux dotés de la compétence de faire exécuter par eux-mêmes les normes qu'ils ont édictées.

Afin de comprendre les mécanismes à l'œuvre lors de l'exécution des règlements, directives et décisions adoptés par le RSSG, il convient d'identifier et de qualifier la nature des organes chargés de l'exécution de ces actes. Si le RSSG demeure le titulaire suprême du pouvoir exécutif sur le territoire administré, il délègue une part de ses compétences d'exécution aux organes qu'il institue et c'est bien la spécificité de ces organes d'exécution qui contribue à l'originalité de la réalisation des missions de substitution totale.

600. À nouveau, différents critères permettent d'aboutir à une qualification pertinente de ces organes d'exécution relatifs à l'autorité qui les crée, à la portée des décisions qu'ils peuvent adopter ainsi qu'à leur composition. Le critère relatif à l'autorité créatrice des institutions ayant vocation à permettre une auto-administration du territoire traduit l'origine internationale des organes locaux dotés de compétences d'exécution. En effet, si c'est au titre de sa mission locale que le RSSG exerce de lui-même le pouvoir exécutif sur le territoire administré, c'est au contraire au titre de sa mission internationale qu'il crée les institutions auxquelles il transfère progressivement une part de ses compétences d'exécution[226]. C'est donc en tant qu'autorité internationale que le RSSG institue les organes qui seront chargés de donner concrètement effet aux actes de droit dérivé onusien localisés qu'il a édictés.

601. À ce titre, il est intéressant, si l'on se penche en particulier sur la situation du Kosovo, de distinguer différentes périodes de fonctionnement de l'administration intérimaire : la première phase de déploiement de l'administration, encadrée par le Premier règlement édicté par le RSSG[227], la deuxième période régie par la structure intérimaire mixte[228]

---

226 Voir I. PREZAS, *op. cit.*, § 151, p. 197.

227 UNMIK/REG/1999/1 du 25 juillet 1999, entré en vigueur rétroactivement au 10 juin 1999, jour d'adoption de la résolution du Conseil de sécurité S/RES/1244 (1999).

puis par le Cadre constitutionnel pour un gouvernement autonome provisoire du Kosovo[229] et enfin la troisième période ouverte par l'entrée en vigueur de la Constitution du Kosovo le 15 juin 2008[230].

602. Le Premier règlement adopté par le RSSG prévoit, conformément à la résolution du Conseil de sécurité, que le RSSG monopolise entre ses mains l'ensemble des pouvoirs, à la fois législatif et exécutif. C'est au titre de sa compétence d'exécution qu'il est habilité à désigner les personnes à qui il confie la charge d'exécuter les normes qu'il édicte. Dans cette phase de déploiement de la mission, le RSSG institue dans des secteurs particuliers quelques organes spécialisés, à composition locale, qui demeurent sous sa tutelle, tels qu'une Autorité budgétaire centrale[231] ou un Office des services bancaires et des paiements[232].

603. En adoptant le règlement établissant la structure intérimaire mixte, le RSSG, tout en se réservant en ultime ressort l'exercice du pouvoir exécutif, le délègue au Conseil administratif intérimaire qu'il préside[233], composé par moitié de personnels locaux et de personnels internationaux nommés par le RSSG[234]. L'exécution des règlements et des directives que le RSSG adopte au titre de son pouvoir normatif, après consultation du Conseil transitoire, organe strictement consultatif à composition strictement locale[235], incombe au Conseil administratif intérimaire qui exerce sa responsabilité par l'édiction d'instructions administratives adressées aux différents départements administratifs[236], co-présidés chacun par un kosovar et un membre de la MINUK[237] désignés par le RSSG[238]. À côté de cette répartition du pouvoir exécutif à l'échelon central de la

---

228 UNMIK/REG/2000/1 du 14 janvier 2000.
229 UNMIK/REG/2001/9 du 15 mai 2001 et complété par le Règlement UNMIK/REG/2001/19 du 13 septembre 2001.
230 Texte consultable en anglais à l'adresse suivante : http://www.kushtetutakosoves.info/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf
231 Concernant le Kosovo, voir UNMIK/REG/1999/16 ; concernant le Timor oriental, voir UNTAET/REG/2000/1.
232 Concernant le Kosovo, voir UNMIK/REG/1999/20.
233 Section 5.1, UNMIK/REG/2000/1 précité.
234 Section 4.1, Règlement précité.
235 Section 2.1, Règlement précité.
236 Section 3.1 et Section 7.2, Règlement précité.
237 Section 7.5, Règlement précité.
238 Section 7.6, Règlement précité.

collectivité, le pouvoir exécutif au niveau local est exercé dans chaque municipalité par un conseil dirigé par un administrateur de la MINUK[239].

604. Le cadre constitutionnel adopté un an et demi plus tard, tout en établissant des institutions formellement étatiques, parachève le schéma esquissé dans la structure intérimaire mixte. Si les dispositions du règlement révèlent la naissance d'un régime politique d'Assemblée devant régir la collectivité du Kosovo, celui-ci ne peut fonctionner que sous la tutelle du RSSG qui demeure le détenteur ultime du pouvoir[240], disposant à ce titre d'un nombre important de compétences retenues[241] ainsi que des classiques attributions réservées à un chef d'État d'un régime parlementaire dualiste[242] et du pouvoir d'imposer des fonctionnaires internationaux supplémentaires dans tout ministère ou toute agence gouvernementale[243]. Ainsi, au cours des neuf premières années de fonctionnement de la MINUK sur le territoire du Kosovo, les autorités participant à la gestion de la province constituent une administration conjointe entre le personnel local et international, tout en demeurant sous la direction et le contrôle du RSSG.

605. La situation inaugurée par la Constitution kosovare toujours en vigueur aujourd'hui se situe dans un cadre tout à fait différent, qui fait suite à la déclaration unilatérale d'indépendance proclamée le 17 février 2008 et témoigne, de manière flagrante et peut-être contradictoire, de la réussite de la MINUK pour rétablir des autorités légitimes sur le territoire du Kosovo. Quoiqu'affirmant se placer sous le régime de la résolution du Conseil qui a institué la MINUK, la Constitution de 2008 consacre, dans les faits, la disparition des pouvoirs reconnus au RSSG dans le cadre de l'administration intérimaire[244], tout en consacrant une structure étatique identique à celle qui avait été élaborée dans le Cadre constitutionnel. En dépit de la volonté politique du Conseil de sécurité de ne pas se prononcer sur le futur statut de la province lorsqu'il a institué la MINUK, cette dernière a contribué à ressusciter les instances démocratiques de la

239 Section 8.1, Règlement précité.
240 Chapitre 12, UNMIK/REG/2001/9 et Section 7, UNMIK/REG/2001/19.
241 Voir à ce titre la liste exhaustive contenue au Chapitre 8, UNMIK/REG/2001/9.
242 Le RSSG dispose ainsi du droit de dissolution de l'Assemblée législative (Chapitre 8.1-b, UNMIK/REG/2001/9).
243 Section 6.2, UNMIK/REG/2001/19.
244 Voir les constatations du Secrétaire général dans deux des rapports suivant l'adoption de la Constitution de 2008 : S/2008/692, § 2 et S/2009/149, § 2.

collectivité, rendant ainsi impossible, au fil du temps, la coexistence de deux autorités concurrentes revendiquant l'exercice du pouvoir sur un même territoire et conduisant inéluctablement à l'éviction de la légitimité internationale au profit de la légitimité démocratique. La Constitution de 2008 procède donc à une nouvelle substitution d'autorité exerçant le pouvoir sur la collectivité qu'elle institue, substitution fondée sur la légitimité démocratique retrouvée.

606. Ainsi, en laissant de côté la période ouverte par l'adoption de la nouvelle Constitution qui semble avoir restauré l'autorité étatique, on peut mener l'analyse selon laquelle les institutions créées par le RSSG pour exécuter les actes de droit dérivé onusien localisé qu'il édicte constituent des démembrements de l'administration intérimaire et appartiennent en ce sens à la catégorie des organes onusiens, faisant ainsi partie intégrante de ce qui a été identifié comme une chaîne organique[245], trouvant son fondement dans une résolution contraignante du Conseil de sécurité. Bien qu'à la manière des actes qu'elles ont la charge d'exécuter, ces institutions adoptent des actes d'exécution à portée strictement locale, celles-ci connaissent une composition mixte, à parité entre des personnels locaux et internationaux. La présence de personnels internationaux est le gage d'un exercice impartial et désintéressé du pouvoir exécutif, condition *sine qua non* pour que ces institutions poursuivent effectivement la satisfaction du bien commun sur le territoire administré.

Si l'administration intérimaire elle-même n'est certes pas un organe de la collectivité[246], mais bien un organe international onusien créé par le Conseil de sécurité, les démembrements qu'elle crée constituent le trait d'union entre l'organe strictement international et la collectivité locale. À la manière des actes auxquels elles doivent concrètement donner effet, ces institutions peuvent être qualifiées d'organes onusiens localisés.

607. À l'analyse de l'ordre juridique régissant un territoire administré par les Nations Unies en vertu d'une résolution unilatérale contraignante du Conseil de sécurité, on constate un mélange de la sphère internationale et de la sphère locale, à la fois dans les actes édictés pour régir la collectivité ainsi que dans les organes chargés de l'exécution

---

245 Voir *supra*, 1ère Partie, Titre 1er, Chapitre 2, Section I. L'existence d'une chaîne organique, notamment § 2. Les démembrements des organes subsidiaires.

246 I. PREZAS, *op. cit.*, § 151.

matérielle desdits actes. C'est bien dans cette mixité, dans ce mélange des genres, que résident toute l'originalité et la spécificité de la réalisation des missions de substitution totale. Il convient dès lors de tirer toutes les conclusions qu'implique un tel constat en découvrant, au sein de ce mélange des genres, l'émergence d'une puissance publique hybride.

B. L'émergence d'une puissance publique internationale

608. Dans toutes les situations étudiées jusqu'à présent, qu'il s'agisse de missions de juxtaposition ou même des missions de substitution partielle, il revenait aux États d'exécuter les mesures que le Conseil avait imposées dans une résolution contraignante ou que ses organes subsidiaires avaient pu édicter. Le caractère exceptionnel des missions de substitution totale rompt radicalement avec ce schéma classique puisque dans une telle situation, l'organe subsidiaire du Conseil crée lui-même des institutions exerçant une puissance publique[247] sur la collectivité administrée, le rendant ainsi totalement autonome par rapport aux puissances publiques étatiques quant à la réalisation de sa mission. Cette auto-suffisance exécutive (1) conduit à constater la pénétration des normes internationales au sein de la collectivité administrée par le truchement de l'organe subsidiaire du Conseil (2).

1. Les manifestations de la puissance publique internationale

609. Selon le Professeur RIVERO, la puissance publique est « la traduction au plan administratif, de la réalité politique qu'est le Pouvoir »[248]. La puissance publique s'incarne organiquement dans les institutions étatiques et renvoie particulièrement au pouvoir de coercition légitime, c'est-à-dire au pouvoir de commandement[249]. La notion de puissance publique, mise en avant par HAURIOU pour rechercher le critère du droit

247 Le territoire est en effet placé « sous le contrôle effectif des présences internationales, lesquelles exerc[ent] des *prérogatives de puissance publique* qui [sont] normalement l'apanage du gouvernement de [l'État territorialement compétent] » selon la CEDH, Requête n° 71412/01, *Agim Behrami et Bekir Behrami c. France* et requête n° 78166/01, *Ruzdhi Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, Décision de la grande chambre sur la recevabilité, en date du 2 mai 2007, § 70 (souligné par nous) ; v. également A. GESLIN, *Puissance publique et droit international, ibid.*

248 A. VAN LANG, G. GONDOUIN et V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 5e éd., 2008, pp. 321-322.

249 B. SEILLER, *Droit administratif*, t. 1, Flammarion, 3e éd., 2010, p. 24.

administratif, a permis de fonder le régime exorbitant dont bénéficie l'administration pour réaliser l'intérêt général[250]. Ainsi, la controverse opposant l'école de Toulouse à celle de Bordeaux met face à face deux doctrines à la recherche *du* critère du droit administratif, la doctrine des moyens s'appuyant sur la puissance publique et la doctrine des fins invoquant le service public. Il est d'ailleurs intéressant de constater, en préalable à l'analyse, que la mission confiée aux administrations intérimaires consiste notamment en l'établissement des services publics essentiels à la collectivité. Si la présente analyse peut conduire à constater l'émergence d'une puissance publique hybride, tirant ses origines du droit dérivé onusien localisé, il serait alors possible de conclure à l'existence d'un corpus de droit administratif onusien localisé au sein de la collectivité administrée.

610. La puissance publique est l'outil permettant de réaliser les missions de service public[251], elle se révèle à travers les moyens mis à la disposition de l'Administration pour faire primer l'intérêt général sur les intérêts particuliers, tels que les prérogatives de puissance publique, le régime exorbitant de droit commun auxquelles sont soumises ses activités ou encore le pouvoir d'injonction qui lui est reconnu. Ces notions complémentaires qui se recoupent partiellement mettent en lumière l'idée d'une action principalement verticale et unilatérale de l'Administration qui se concrétise notamment dans le pouvoir d'édicter des actes unilatéraux décisoires et de percevoir des recettes fiscales[252]. Ce sont donc ces deux éléments topiques de la puissance publique dont il convient de rechercher les preuves de l'existence dans les moyens mis à la disposition des démembrements de l'administration intérimaire pour la réalisation de leur mission d'exécution des actes de droit dérivé onusien localisés.

611. Pendant la période de déploiement de l'administration intérimaire exclusivement régie par le Premier règlement, le RSSG a immédiatement rétabli les organes nécessaires à la perception des différents taxes[253], douanes[254] et droits d'accise[255] qu'il établit sur la collectivité afin de contribuer au financement du budget de la collectivité. À ce titre, le

---

250 J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, Montchrestien, 10e éd., 2007, p. 19.
251 B. SEILLER, *op. cit.*, p. 25.
252 A. VAN LANG, G. GONDOUIN et V. INSERGUET-BRISSET, *op. cit.*, p. 305.
253 Établissement au Kosovo de taxes sur les ventes de certains produits (UNMIK/REG/2000/3) ainsi que sur les services hôteliers et la restauration (UNMIK/REG/2000/5).
254 Mise en place au Kosovo de services des douanes (UNMIK/REG/1999/3).
255 Établissement au Kosovo de droits d'accise (UNMIK/REG/2000/2).

RSSG mandate certaines des institutions qu'il crée pour assurer les fonctions d'agent fiscal[256], c'est-à-dire pour garantir le recouvrement des impôts et taxes préalablement définis. Certaines institutions spécialisées dans des secteurs particuliers d'activité, tels l'Office des paiements au Kosovo[257] ou le Bureau central des paiements au Timor oriental[258], se voient reconnaître la compétence de délivrer des agréments pour l'exercice de certaines activités, notamment en contrepartie du paiement d'une redevance. Il revient donc à ces institutions d'édicter un acte unilatéral décisoire à l'égard de l'entité[259] dès lors que celle-ci s'est acquittée à leur égard de la redevance exigée et qu'elle remplit les conditions formulées dans les règlements édictés par le RSSG.

612. L'édiction d'actes unilatéraux décisoires, traduisant l'apanage du pouvoir réglementaire pour l'exercice du pouvoir exécutif, est logiquement reconnu à l'ensemble des autorités exécutives instituées par les règlements établissant la Structure intérimaire mixte et le Cadre constitutionnel. Si le RSSG demeure l'ultime détenteur du pouvoir exécutif au sein de la collectivité, il en délègue une partie au Conseil administratif intérimaire qui l'exerce de concert avec les départements administratifs[260] puis au Président de la République qui l'exerce conjointement avec ses différents ministres, responsables chacun à travers l'action de leur propre ministère pour faire appliquer les actes de droit dérivé onusien localisés adoptés par le RSSG.

613. Ainsi, à travers l'étude des compétences reconnues aux différentes institutions mises en place par le RSSG, on constate qu'elles disposent de pouvoirs spécifiques propres à caractériser l'exercice, par elles, de la puissance publique sur le territoire administré. La substitution aux organes étatiques est donc totale, puisque l'administration intérimaire onusienne dispose, sans aucun besoin de recourir à la contrainte étatique, de moyens propres pour faire exécuter sa volonté sur le territoire.

---

256 Au Kosovo, c'est l'Office des paiements qui est chargé de cette fonction, voir UNMIK/REG/1999/20, Section 37.

257 Voir UNMIK/REG/1999/21, Section 8.

258 Voir UNTAET/REG/2000/5, Section 2.

259 Pour le Kosovo, voir UNMIK/REG/1999/20, Section 45 ; pour le Timor oriental, voir UNTAET/REG/2000/6, Section 3.

260 Voir à ce titre les différents règlements du RSSG instituant les Départements administratifs, notamment Administration locale (UNMIK/REG/2000/9), santé et protection sociale (UNMIK/REG/2000/10), enseignement et sciences (UNMIK/REG/2000/11), services publics (UNMIK/REG/2000/12) et justice (UNMIK/REG/2000/15).

2. L'absorption du droit international dans l'ordre juridique local

614. À la lumière des développements qui précèdent, un constat indubitable émerge de l'analyse menée quant à l'ordre juridique régissant le territoire sous administration intérimaire : le droit applicable comme les autorités chargées d'en assurer l'exécution sont tous deux des éléments de droit dérivé onusien localisé. Ainsi, à la différence fondamentale des États, dans l'ordre juridique desquels un acte de droit international ne peut produire d'effets en droit interne qu'en vertu de la seule Constitution nationale, les actes de droit dérivé onusien localisé édictés par le RSSG produisent automatiquement leurs effets sur le territoire régi par l'administration intérimaire. Dès lors, « le droit international fa[it] partie du droit interne "dès son entrée en vigueur dans l'ordre juridique international" »[261], ce qui caractérise typiquement un fonctionnement moniste du système juridique mis en place sur le territoire administré. Le fait essentiel que seules des autorités onusiennes localisées, c'est-à-dire dont l'origine provient d'un acte de droit international tout en ayant une mission à portée locale, disposent à la fois du pouvoir normatif et exécutif sur l'ensemble du territoire qu'elles administrent, aboutit à une correspondance parfaite entre le droit international et le droit interne, caractérisant ainsi une situation unique de réel monisme juridique, dans laquelle les normes de droit international et de droit interne participent d'un seul et même système juridique.

615. L'applicabilité automatique du droit dérivé onusien édicté par le RSSG sur le territoire administré puise son fondement à la fois dans la résolution du Conseil qui institue l'administration intérimaire et dans le Premier règlement adopté par le RSSG. Ces deux actes de droit dérivé onusien opèrent une substitution du droit applicable sur le territoire ou plus exactement ces deux actes déterminent le régime applicable au territoire placé sous administration onusienne. Il est possible en effet de considérer que le caractère foncièrement illégitime à la fois des autorités et du droit applicable ressortissant à l'État qui exerçait originellement ses compétences souveraines sur le territoire a rendu inopposable, voire inexistant le droit par lui produit pour régir ledit territoire. Dès lors, les organes onusiens se retrouvent face à la nécessité de combler un vide juridique, la légitimité internationale venant alors pallier l'absence temporaire de légitimité

[261] A. PELLET citant C. SANTULLI, *Le statut international de l'ordre juridique étatique – Étude du traitement du droit interne par le droit international*, Pedone, Paris, 2001, p. 89, in *Vous avez dit « monisme » ?, op. cit.*, p. 855.

démocratique ayant rendu nul et non avenu tout texte de droit interne incompatible avec les exigences de l'état de droit et ayant rendu impuissant tout organe rattaché à l'État originellement compétent. La communauté internationale prend ainsi en charge, pour un temps, l'ensemble de l'organisation et du fonctionnement du système juridique régissant la collectivité qu'elle a pour mission d'administrer directement, en lieu et place de l'État qui a failli.

616. Une telle situation de substitution totale ne saurait cependant perdurer, l'ordre juridique international n'ayant par définition pas vocation à régir directement une collectivité humaine déterminée. En effet, l'objectif poursuivi à terme par l'administration intérimaire constitue précisément son propre retrait progressif au profit des organes propres à la collectivité afin de permettre une réappropriation de la gestion des affaires publiques par la collectivité elle-même. De manière peut-être contradictoire, la structure organique ainsi que le droit applicable élaborés par l'administration intérimaire ne sont destinés à perdurer dans le temps que pour autant qu'ils seront réinvestis par des autorités, à terme, exclusivement locales. En d'autres termes, l'administration intérimaire établit, par l'édiction d'actes de droit dérivé onusien localisé, les grandes lignes de l'architecture juridique nécessaire à une administration de la collectivité en conformité avec les exigences de l'état de droit, que la collectivité doit à terme se réapproprier à travers l'action d'autorités agissant en son nom et revêtues d'une légitimité démocratique. À la fin de son mandat, l'administration intérimaire laisse des structures étatiques qui seront réinvesties par les seuls personnels locaux et laisse des normes onusiennes, toujours applicables après son départ, qui pourront être modifiées par des actes de droit interne[262]. L'administration intérimaire élabore donc les bases d'un système qui sera parachevé ultérieurement par des autorités représentatives élues.

617. C'est à partir du constat de cette continuité entre l'administration onusienne et les autorités démocratiques, entre le droit onusien localisé et le droit interne, que l'on peut déduire l'existence d'un phénomène d'absorption du droit international par l'ordre interne[263]. Pendant la période d'administration intérimaire, l'ordre juridique interne de

---

262 UNMIK/REG/1999/1, Section 4 et UNTAET/REG/1999/1, Section 4.

263 L'expression est utilisée par le Secrétaire général dans son rapport sur l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental daté du 17 janvier 2002, S/2002/80, § 68 : « Le bon déroulement de la transition dépend de plusieurs facteurs: une réduction par étapes de l'effectif de l'ATNUTO, *l'absorption*

la collectivité administrée ne disparaît pas, il n'est pas englobé dans l'ordre juridique international, il est au contraire entretenu, reconstruit par des autorités et des actes de droit international, l'ordre juridique interne étant en quelque sorte mis sous perfusion internationale. Plus les actes et les organes de l'administration onusienne consolident l'ordre juridique interne, plus celui-ci retrouve sa capacité à fonctionner par lui-même, ainsi qu'en témoigne l'adoption d'une Constitution au Kosovo après neuf années d'administration intérimaire, en contrariété avec la résolution du Conseil instituant la MINUK. C'est par la restauration d'autorités et par l'édiction de normes toutes deux légitimes que la MINUK a permis de ressusciter la légitimité démocratique perdue par l'État originellement souverain sur ledit territoire. Or si la légitimité internationale avait été instituée pour pallier l'absence de légitimité démocratique, il apparaît logiquement, un peu selon le principe des vases communicants, que plus la légitimité démocratique se renforce, plus la légitimité internationale s'atténue, permettant alors à la première, dans les faits, d'évincer la seconde. C'est ainsi que la Constitution du Kosovo de 2008, contenant, quoiqu'en disent ses auteurs, des dispositions incompatibles avec les dispositions de la résolution 1244 du Conseil de sécurité en ce qu'elles viennent nier dans les faits les pouvoirs exorbitants qui étaient reconnus au RSSG, forte de sa légitimité démocratique, relègue ainsi la MINUK au rang de simple opération de paix, sans réel pouvoir de substitution dans la conduite des affaires publiques au sein de la collectivité. Il est intéressant de remarquer que la Constitution de 2008, tout en conservant le régime politique d'Assemblée mis en place dans le Cadre constitutionnel, c'est-à-dire en conservant la structure politique élaborée par l'administration intérimaire, confère aux organes qui ont la charge de diriger la collectivité une nouvelle légitimité de nature démocratique, « internalisant » ainsi la structure construite par une autorité internationale en lui conférant une légitimité démocratique.

618. Lorsque l'État défaillant cesse d'exister sur un territoire, le système de sécurité collective permet de pallier cette absence en instaurant un organe auquel il confie l'exercice de l'ensemble des compétences découlant de la souveraineté, notamment celle qui caractérise l'État par rapport à tout autre ordonnancement juridique, c'est-à-dire l'exercice de la puissance publique. La déliquescence profonde des institutions étatiques contraint les organes onusiens à devenir le tuteur de la collectivité humaine et

---

dans le futur État des services techniques essentiels et le transfert des moyens de l'ONU qui sous-tendent ces services ». (Les italiques sont de nous.)

à exercer par eux-mêmes la contrainte légitime. La nature internationale de ces organes associée à leur mission locale donne ainsi naissance une puissance publique hybride, mêlant des éléments de l'ordre juridique onusien et des éléments locaux.

619. Les missions de substitution totale constituent une catégorie particulière des mesures décidées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII, contrairement à toutes les autres missions décidées par le Conseil, leur réalisation est indépendante des puissances publiques étatiques puisque les administrations onusiennes instituent elles-mêmes leurs propres organes exécutifs chargés de réaliser concrètement les normes qu'elles édictent. Un rapport de droit direct et exclusif se noue alors entre l'organe subsidiaire du Conseil et la collectivité qu'il a la charge d'administrer, donnant ainsi naissance à un régime de droit applicable original au sein de l'ordre juridique régissant la collectivité. Tant les actes édictés pour régir la collectivité que les autorités chargées d'y exercer la puissance publique sont rattachés au corpus normatif du droit dérivé onusien, tout en étant également destinés à une mission strictement locale, soumettant ainsi la collectivité à un régime de droit dérivé onusien localisé. Si le droit dérivé onusien s'impose au sein d'une collectivité pour y déterminer le droit applicable, à travers l'exercice de compétences normatives et exécutives, la collectivité n'a pas vocation à se fondre dans l'ordre international, mais c'est bien le droit international qui, à terme, se fond dans l'ordre interne, la collectivité absorbant ces éléments onusiens pour se les réapproprier. L'analyse de l'exécution des missions de substitution totale fait montre de la vocation que peut avoir le droit dérivé onusien de servir temporairement de tuteur à une collectivité en manque d'institutions légitimées par leurs origines démocratiques et par leur action en faveur de l'intérêt général.

620. L'analyse globale des missions de substitution, qu'elles soient partielles ou totales, met en avant une dichotomie essentielle quant aux types de compétences, normatives ou exécutives, dont le Conseil peut imposer un transfert de l'exercice au profit de ses organes subsidiaires en vertu du Chapitre VII. Lorsque le Conseil ne transfère que l'exercice d'une compétence normative, la réalisation matérielle des actes de droit dérivé onusien qu'édictent ses organes subsidiaires dépend toujours des puissances publiques étatiques. Revêtus des critères intrinsèques de l'applicabilité directe dans les ordres internes, ces actes de droit international doivent cependant

toujours passer à travers le filtre étatique pour recevoir une exécution matérielle sur le territoire national. Cependant lorsque le Conseil transfère à ses organes subsidiaires l'exercice de compétences exécutives, c'est-à-dire la capacité d'exercer la puissance publique sur un territoire, et ce d'autant plus lorsque ces mêmes organes sont également dotés de compétences normatives, alors dans cette situation, les organes du Conseil peuvent directement effectuer des actes matériels d'exécution dans les ordres internes. La pratique initiée sans bruit par les Opérations de paix dotées de pouvoirs coercitifs est poussée à son paroxysme dans le cadre des administrations intérimaires : la notion d'applicabilité directe de l'acte de droit international en droit interne devient inutile car on assiste en réalité à une application automatique de l'acte de droit dérivé onusien dans l'ordre interne.

CONCLUSION DU CHAPITRE 5

621. La mise en œuvre concrète des mesures décidées unilatéralement par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII est fondamentalement contingente des volontés étatiques, à travers l'utilisation de la puissance publique, pouvoir de commandement par nature étatique, l'État étant le détenteur premier du pouvoir de coercition légitime. Le recours au Chapitre VII permet cependant au Conseil de sécurité d'imposer aux États une certaine manière d'exercer leur pouvoir de commandement, dans le but de modifier leur propre droit interne ou dans le but de servir les organes subsidiaires qu'il mandate pour régir des situations individuelles. L'impossibilité de constater l'applicabilité directe dans les ordres internes de la majorité des actes de droit dérivé onusien porte à conclure que si le Conseil dispose de la capacité d'ordonner aux États, ceux-ci conservent toujours une liberté quant à l'exécution de la prescription dont ils sont les destinataires. Mais lorsque la menace à la paix que le Conseil doit contrer est constituée par une atteinte aux droits essentiels de l'humanité, alors la liberté classiquement reconnue aux États pour mettre en œuvre une norme de droit international s'amenuise à un point tel que les puissances publiques étatiques deviennent les commis de la volonté internationale, incarnée dans les organes subsidiaires du Conseil qui édictent des actes de droit dérivé onusien. Dans de rares occasions particulièrement dramatiques, la menace atteint un seuil de gravité tel que le Conseil doit agir au-delà des États pour confier l'intégralité d'une mission à son seul organe subsidiaire, lui conférant alors des

attributs exécutifs identiques à ceux de la puissance étatique, donnant ainsi naissance, sur le territoire visé, à une situation unique de monisme juridique. Une telle situation demeure cependant exceptionnelle, notamment au regard des circonstances politiques concourant à sa réalisation. Le plus souvent, le Conseil se satisfait d'imposer aux États des mesures à prendre au sein de leur propre ordre juridique, voire de soumettre leurs propres ressortissants à un régime juridique onusien, tout en restant responsables de la réalisation matérielle dudit régime. Le caractère atypique des missions de substitution totale témoigne de ce que le droit dérivé onusien fondé sur le Chapitre VII n'a pas par principe vocation à se subroger définitivement aux droits internes mais plutôt à déterminer les actions qui doivent être entreprises par les États afin de rétablir la paix et la sécurité internationales.

CHAPITRE 6

LE CONTROLE DU DROIT DERIVE ONUSIEN

622. L'existence d'un droit dérivé d'une organisation internationale ne saurait être consacrée sans que soit constatée l'existence d'un contrôle juridictionnel s'exerçant sur les actes de droit dérivé relativement à leur conformité au droit originaire qu'ils ont pour objet de mettre en œuvre. Afin que l'on puisse effectivement qualifier les actes adoptés sur le fondement du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires d'actes de droit dérivé onusien, il est nécessaire de savoir si l'ensemble de ces actes peut véritablement faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de conformité à la Charte qui en constitue le droit originaire.

623. De prime abord, on relèvera automatiquement la frilosité de la CIJ quant à sa volonté d'exercer un contrôle judiciaire des actes adoptés par les organes politiques des Nations Unies, imposant dès le départ d'envisager l'existence de contrôles de nature non juridictionnelle comme composant un système global de contrôle de l'activité du Conseil et de ses organes subsidiaires en matière de maintien de la paix. En outre, on peut estimer que s'agissant de l'éventualité d'un droit dérivé *onusien*, le seul contrôle juridictionnel valable doit être exercé par des juridictions onusiennes, c'est-à-dire appartenant au système onusien. Or, ainsi que l'a démontré le chapitre précédent relativement à l'exécution des actes de droit dérivé onusien, l'effectivité de ces actes ne peut se passer des ordres juridiques internes qui offrent à l'ordre international les voies d'exécution qui lui font défaut. Dès lors, le contrôle juridictionnel du droit dérivé onusien doit être envisagé au sens large comme assuré non seulement par des juridictions appartenant au système onusien *stricto sensu* mais également par l'ensemble des juridictions internes appartenant aux ordres juridiques qui garantissent l'effectivité de ces actes.

624. Cependant, tout juge ne pouvant se prononcer qu'au regard de son propre ordre juridique, c'est-à-dire qu'en vertu des seules règles internes qui lui confèrent sa compétence juridictionnelle, le contrôle exercé par des juridictions internes sur les actes de droit dérivé onusien n'aura pas pour objet d'apprécier la conformité du droit dérivé onusien au droit originaire qu'est la Charte mais aux normes composant leurs propres

sources de légalité interne. Le contrôle des actes de droit dérivé onusien dans les ordres internes ne pourra donc pas avoir pour objet de contrôler sa conformité au droit originaire, mais plus largement à la légalité en général. D'autre part, tout juge ne pouvant apprécier la validité que des seuls actes issus de l'ordre juridique qui l'investit de ses compétences juridictionnelles, les contrôles internes n'auront pas non plus pour objet d'apprécier la validité du droit dérivé onusien mais la validité de sa mise en œuvre dans les ordres internes. Les contrôles internes, complétant les contrôles internationaux, auront donc pour objet précis d'apprécier la conformité des mesures internes d'exécution des actes de droit dérivé onusien au bloc de légalité interne.

625. Ces remarques préliminaires soulèvent la question de savoir si les particularités des contrôles auxquels peuvent être soumis les actes de droit dérivé onusien n'empêchent toutefois pas de le qualifier comme tel. En d'autres termes, les spécificités du contrôle exercé sur les actes adoptés par le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires en vertu du Chapitre VII autorisent-elles toujours la qualification formelle de ces actes comme constituant du droit *dérivé* de l'Organisation mondiale ? Considérant, ainsi que l'a montré le chapitre précédent, que le système de sécurité collective institué par la Charte, associant dans une collaboration particulièrement poussée les ordres juridiques international et internes, forme un ensemble global dans lequel chaque ordre se voit attribuer un rôle spécifique, l'ordre international édictant la norme, les ordres internes lui garantissant son exécution matérielle, il est alors possible, à nouveau, de déceler dans l'enchevêtrement des contrôles relatifs aux actes juridiques pris pour le maintien de la paix, l'interdépendance instituée entre les ordres juridiques international et internes. En effet, quant à la réalisation d'un contrôle juridictionnel du droit dérivé onusien, un constat s'impose selon lequel les ordres juridiques internes (Section 2) jouent un rôle complémentaire par rapport à l'ordre juridique international (Section 1). Il apparaitra ainsi que les contrôles exercés sur les actes adoptés par le Conseil et ses organes subsidiaires dans le cadre du système de sécurité collective confirment l'existence du droit dérivé onusien.

Section 1. Le contrôle international des actes de droit dérivé onusien

626. Le contrôle des actes de droit dérivé a pour raison d'être de garantir que lesdits actes sont conformes au droit originaire, le contrôle exercé sur les actes de droit dérivé onusien doit donc certifier que ceux-ci constituent effectivement la mise en œuvre des principes consacrés par la Charte des Nations Unies. Si l'édiction des actes de droit dérivé onusien ne semble pouvoir faire l'objet que d'un contrôle restreint dans l'ordre international en raison de la nature des pouvoirs exercés par le Conseil de sécurité (§ 1), le contrôle international de l'exécution de ces actes, quoique marqué par les spécificités de l'ordre international, semble garantir de manière satisfaisante le respect de la légalité internationale (§ 2).

§ 1. Le contrôle de l'édiction des actes de droit dérivé onusien

627. Pour que les actes adoptés par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies puissent être qualifiés d'actes de droit *dérivé* onusien, ils doivent pouvoir être soumis à un contrôle juridictionnel de leur conformité au droit originaire. Les débats ayant agité les travaux préparatoires lors de la Conférence de San Francisco révèlent toutefois le refus des États fondateurs d'entraver l'action du Conseil de sécurité[264], lui attribuant ainsi un pouvoir discrétionnaire qu'ils n'ont pas entendu soumettre au contrôle de la CIJ. Mais conscients que le « rétablissement de la paix ne peut être qu'illusoire sans l'observance du droit international »[265], les rédacteurs de la Charte ont imposé au Conseil d'agir conformément aux buts et principes de la Charte[266]. Cette affirmation selon laquelle l'action du Conseil doit se situer dans la légalité internationale entre alors en contradiction avec le refus d'imposer un contrôle juridictionnel systématique de l'action de l'organe chargé à titre principal du maintien de la paix. Étant habilité par la Charte à exercer un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'édicter des mesures qui peuvent parfois aller à l'encontre de règles du droit international, il convient alors d'identifier les normes auxquelles le Conseil est

264 V. BORE EVENO, *Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme international ?,* RGDIP 2006-4, p. 850.

265 M. BEDJAOUI, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 47.

266 CNU, art. 24 § 2 : « Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies [...]. »

effectivement soumis (A). Cette obligation de soumission au droit international ne saurait constituer une réelle obligation juridique que si elle peut être effectivement sanctionnée (B).

A. La soumission du Conseil de sécurité à la Charte et au droit international

628. De prime abord, la possibilité d'un contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité semble inadaptée au système de sécurité collective conçu lors de la Conférence de San Francisco. Alors même que la Charte énonce que le Conseil doit conformer son action aux buts et aux principes des Nations Unies, les États fondateurs ont refusé de soumettre les choix discrétionnaires du Conseil au contrôle de la CIJ (2), pourtant organe judiciaire principal des Nations Unies. Malgré cet obstacle systémique toutefois dépassable, il est possible d'identifier les normes auxquelles le Conseil doit conformer son action (1).

1. La question de la soumission du Conseil à la Charte des Nations Unies

629. Il parait évident de considérer que le Conseil, quoique doté d'un pouvoir discrétionnaire, reste, dans l'exercice de ses pouvoirs, soumis au respect de la Charte[267]. Il semble d'ailleurs que c'est parce que les dispositions du Chapitre VII ont vocation à rétablir l'ordre public que leur mise en œuvre doit respecter les fondements de l'ordre juridique qu'elles entendent protéger[268]. Le Conseil de sécurité serait donc en toute logique à la fois soumis à la Charte et au droit international dans son ensemble.

630. La Charte, en imposant au Conseil d'agir conformément aux buts et principes des Nations Unies, le contraint à respecter à la fois des principes formels, relatifs à la structure de l'Organisation, et des principes matériels, relatifs aux valeurs promues par l'Organisation. Lorsque le Conseil exerce les pouvoirs qu'il tient du Chapitre VII, celui-ci doit prendre en considération la nature des relations entre les organes des Nations Unies telles que définies par la Charte dans un esprit de complémentarité et de non

267 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 19.

268 G. CAHIN, *La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales*, RGDIP 2003-3, p. 574.

subordination[269]. Son action ne doit donc pas empêcher les autres organes d'exercer leurs propres compétences en toute autonomie. L'aspect matériel de l'obligation qui incombe au Conseil de se conformer à la Charte lui impose de respecter « l'esprit » de la Charte, sans forcément signifier de sa part un respect scrupuleux de certaines dispositions particulières qui gênerait ou limiterait l'efficacité de son action[270]. Cette formulation vague des « buts et principes » des Nations Unies auxquels doit se conformer le Conseil signifie clairement que le Conseil de sécurité peut passer outre certaines dispositions de la Charte, tant que son but demeure la protection de l'une des valeurs fondamentales consacrées par la Charte que constituent la paix et la sécurité internationales.

631. S'il paraît évident que le Conseil est soumis au respect de la Charte, il a paru plus problématique de savoir s'il devait être considéré comme soumis au droit international dans son ensemble[271]. En effet, lorsque le Conseil adopte une résolution obligatoire concernant une situation donnée, il contribue à modifier une situation juridique existante, pouvant être analysée comme la création d'un « nouveau droit pour le cas concret »[272]. C'est par l'édiction de ses résolutions qui peuvent parfois aller à l'encontre des règles préexistantes dans le but de rétablir la paix[273] que le Conseil met en place un « droit d'exception dérogeant à la légalité commune »[274] en vertu de la Charte qui l'y autorise de manière explicite[275]. Lors de la Conférence de San Francisco, les rédacteurs de la Charte ont émis la crainte de voir le Conseil, déjà doté de larges pouvoirs dans le domaine du maintien de la paix, s'attribuer le pouvoir de créer du droit international par l'édiction de ses résolutions[276].

---

269 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 81.

270 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, pp. 24-25 ; G. Cahin, *op. cit.*, p. 568.

271 Voir à cet égard les opinions contradictoires de H. KELSEN et de M. BEDJAOUI, retranscrites *in* M. BEDJAOUI, *op. cit.*, pp. 43-47.

272 H. KELSEN, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, London, Stevens and Sons, 1951, p. 295, cité in M. BEDJAOUI, op. cit., p. 43.

273 J.-M. SOREL, *Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité : Remarques sur quelques incertitudes partielles*, RBDI 2004-2, pp. 471-472 ; V. BORE EVENO, *op. cit*., p. 845.

274 G. CAHIN, *La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales, op. cit.*, p. 567.

275 E. LAGRANGE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut-il violer le droit international ?*, RBDI 2004-2, p. 579.

276 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 41

632. Or telle n'est pas la vocation du Conseil de sécurité lorsqu'il agit en vertu du Chapitre VII pouvant ainsi imposer aux États de contrevenir à une règle préexistante du droit international, car quand bien même ses résolutions sont dotées d'un caractère normatif renforcé, celles-ci ne sont que des décisions à caractère temporaire, ne visant donc pas à modifier le droit en vigueur, mais simplement à l'écarter pour une période donnée. En effet, le Conseil ne crée pas de règles de droit mais n'adopte que des décisions qui peuvent déroger aux règles du droit international[277]. C'est donc dans le respect des dispositions de la Charte, c'est-à-dire en agissant conformément à l'esprit de la Charte, que le Conseil est admis à déroger de manière temporaire par l'édiction de décisions aux règles du droit international. À ce titre, le Conseil est autorisé à écarter *toute* norme du droit international, y compris des normes du *jus cogens*[278], notamment lorsqu'il autorise les États à recourir à l'usage de la force armée afin de rétablir la paix. En effet, une résolution décidant d'un recours à la force dans l'ordre international ne constitue non pas une violation de la norme interdisant le recours à la force[279] mais bien une dérogation temporaire à cette interdiction fondamentale que seul le Conseil de sécurité peut délivrer aux États en vertu de la Charte.

633. Le Conseil de sécurité est donc soumis au respect de la Charte des Nations Unies, dans sa dimension formelle et matérielle, puisque la Charte constitue le droit originaire établissant les pouvoirs exorbitants du Conseil qui fondent sa capacité à pouvoir déroger à titre temporaire à toute règle du droit international. Le Conseil est également soumis au droit international, tout en étant autorisé à adopter des mesures qui y dérogent de manière temporaire. Si la Charte entend soumettre le Conseil au respect de ses dispositions, il convient à présent de comprendre les formes que peut adopter le contrôle auquel peut être soumis le Conseil en l'état actuel du schéma institutionnel de l'Organisation et de la nature des pouvoirs qui lui sont conférés.

277 E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 575.
278 E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 582.
279 C'est pourtant l'opinion défendue par H. KELSEN, voir M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 46.

2. Pouvoir discrétionnaire du Conseil et architecture institutionnelle des Nations Unies

634. Le droit produit par le Conseil ne peut être qualifié de *dérivé* que s'il peut faire l'objet d'un contrôle de conformité au droit originaire qu'est la Charte. Il semble de prime abord difficile de conclure à une telle qualification puisque la CIJ refuse de connaître de la légalité des actes des organes politiques des Nations Unies, mais il n'est pas pour autant impossible de constater l'existence d'un contrôle juridictionnel de ces actes. L'analyse du contrôle international de l'édiction des actes de droit dérivé onusien mettra ainsi en lumière l'existence d'un contrôle diffus au sein du système des Nations Unies, non centralisé et aléatoire, c'est-à-dire non systématique. À cette problématique du contrôle diffus[280] s'ajoute celle du caractère discrétionnaire conféré au Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII. Au large pouvoir d'appréciation reconnu au Conseil correspond la grande retenue dont doit faire preuve le juge chargé d'apprécier la régularité de l'acte, déterminant dès lors le caractère restreint du contrôle dont peuvent faire l'objet les actes du Conseil.

635. L'existence d'un pouvoir discrétionnaire est intrinsèquement liée au caractère indéterminable des règles dont il vise à garantir l'application[281]. C'est donc parce que la notion de menace ou de rupture de la paix et de la sécurité internationales ne peut pas être préalablement déterminée que le pouvoir du Conseil d'y remédier doit être discrétionnaire. Le Conseil dispose ainsi d'une marge d'appréciation dans l'exercice de ses compétences et se prononce en opportunité, dans le respect de la légalité. Il n'existe par principe aucun obstacle théorique pour penser l'existence d'un contrôle d'un pouvoir discrétionnaire[282], mais la particularité de ce contrôle sera son caractère restreint[283]. Le pouvoir conféré par le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies au Conseil de sécurité est donc justement qualifié par la doctrine de discrétionnaire[284], mais il convient de se demander si, étant donné l'architecture institutionnelle du système

280 V. BORE EVENO, *op. cit.*, p. 857.

281 B. SEILLER, *ibid.* ; voir pour aller plus loin S. RIALS, *Pouvoir discrétionnaire*, Rép. D. Cont. Adm.

282 G. CAHIN, *op. cit.*, p. 587 ; J.-M. SOREL, *op. cit.*, p. 464.

283 TPIY, affaire Dusco Tadic, IT-94-1, Chambre d'appel, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, § 21 *in fine*.

284 M. BEDJAOUI, op. cit., p. 148 ; G. CAHIN, *La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales*, RGDIP 2003-3, p. 548 ; B. SEILLER, *Droit administratif, 2. L'action administrative*, Champs Université, Flammarion, 3e éd., 2010, p. 242.

onusien, ce pouvoir ne dériverait pas vers l'arbitraire[285], du fait de la difficulté de concevoir un contrôle juridictionnel effectif des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité.

636. De nombreux arguments se sont élevés lors de la Conférence de San Francisco pour justifier le refus de soumettre les actes du Conseil de sécurité à un contrôle juridictionnel. Le souci d'éviter que le Conseil soit paralysé, retardé ou simplement embarrassé dans son action[286] a conduit à consacrer l'inexistence d'un système centralisé d'interprétation de la Charte, laissant ainsi à chaque organe la capacité d'interpréter de lui-même les règles de la Charte relatives à ses propres compétences[287]. La Cour de Justice s'est conformée à l'état d'esprit ayant déterminé l'étendue de sa compétence au sein du système des Nations Unies lorsqu'elle a considéré qu'elle n'avait « pas de pouvoirs de contrôle judiciaire ni d'appel en ce qui concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies »[288]. Alors que dans leur opinion dissidente les juges André GROS et Sir Gerald FITZMAURICE s'étaient exprimés en faveur d'un contrôle, non pas du choix des mesures, mais de la qualification même de la situation de menace à la paix par le Conseil de sécurité[289], la CIJ refuse ici d'apprécier la légalité des actes adoptés par les organes politiques des Nations Unies[290]. Cet avis fondamental confirme l'existence d'une présomption de validité à l'égard des actes adoptés par les organes d'une Organisation internationale, à partir du moment où ils sont adoptés conformément à la procédure prescrite et dans le champ des compétences reconnues à l'organe[291].

637. Le refus exprimé par la CIJ de connaître de la validité et de la légalité des actes du Conseil de sécurité ne signifie pas pour autant que la validité des résolutions du Conseil de sécurité ne peut pas être contrôlée juridictionnellement au sein du système onusien. Ce refus de la CIJ doit d'abord être limité à la sphère contentieuse de cette juridiction,

---

285 G. CAHIN, *op. cit.*, p. 570 ; J.-M. SOREL, *Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité : Remarques sur quelques incertitudes partielles*, RBDI 2004-2, p. 468.

286 M. BEDJAOUI, pp. 26-30.

287 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 20

288 CIJ, Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, CIJ Recueil 1971, § 89, p. 45.

289 M. BEDJAOUI, *op cit.*, pp. 38-39.

290 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 36 ; J.-M. SOREL, *op. cit.*, p. 477.

291 CIJ, avis précité, § 20, p. 22 ; J.-M. SOREL, *op. cit.*, p. 475.

lorsqu'elle est saisie de la question à titre principal. « [T]enant compte de sa tendance assez habituelle à faire implicitement ce qu'elle dit qu'elle ne fait pas »[292], il est également possible d'affirmer, *a contrario*, que la CIJ est compétente, dans le cadre d'un recours contentieux, pour apprécier, à titre incident, la régularité d'une résolution du Conseil de sécurité[293]. En outre, il est aussi possible d'affirmer que ce *dictum* de la Cour ne signifie pas non plus qu'elle ne puisse pas apprécier la validité d'une résolution du Conseil à travers l'exercice de sa compétence consultative en se livrant à une interprétation de la résolution que le Conseil aurait soumise à son contrôle[294]. Enfin, si la CIJ refuse sa compétence contentieuse à titre principal, cela n'interdit pas à d'autres juridictions rattachées au système onusien, existantes ou à créer[295], de connaître à titre principal ou incident de la question de la validité des résolutions du Conseil de sécurité. C'est en ayant à l'esprit la nécessité d'une complémentarité entre les juridictions onusiennes que la Chambre d'appel du TPIY, organe judiciaire créé par le Conseil en vertu du Chapitre VII, s'est estimée compétente pour apprécier de manière incidente la validité de la résolution du Conseil instituant le TPIY[296]. Ainsi l'architecture institutionnelle des Nations Unies permet l'existence d'un contrôle des actes du Conseil de sécurité, celui-ci ne pourra pas être un contrôle systématique *a priori* mais un contrôle aléatoire *a posteriori*.

638. Il est donc tout à fait possible d'envisager l'existence d'un contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité, celui-ci sera doublement caractérisé à la fois par la retenue du juge du fait de la discrétionnarité du pouvoir du Conseil et à la fois par son caractère plural, diffus, non systématique et *a posteriori*. Cependant, un contrôle trop aléatoire de l'exercice de ses compétences par le Conseil pourrait mettre en échec le caractère juridique de l'obligation à laquelle est soumis le Conseil de se conformer à la Charte des Nations Unies, empêchant ainsi la qualification des actes adoptés par le Conseil de droit *dérivé* de l'Organisation. Il convient dès lors de vérifier la réalité du contrôle opéré sur l'exercice des compétences du Conseil de sécurité.

---

292 V. BORE EVENO, *op. cit.*, p. 830.
293 C'est notamment le cas d'espèce de l'affaire de Lockerbie.
294 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 74.
295 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 37.
296 TPIY, affaire Tadic précitée.

B. La réalité du contrôle des résolutions du Conseil de sécurité

639. Lorsque le Conseil de sécurité met en œuvre les prérogatives qu'il tient du titre du Chapitre VII, celui-ci doit faire en sorte que son action « ne s'inscrive pas hors de la légalité internationale » en respectant l'esprit de la Charte. Malgré les limites de l'intervention des organes juridictionnels dans l'opération de qualification de la situation de menace à la paix et malgré les balbutiements avortés du contrôle du choix des mesures décidées par le Conseil, il existe effectivement un contrôle de la validité des résolutions du Conseil de sécurité. Bien que la qualité de ce contrôle soit insuffisante, son existence confirme que les actes adoptés par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII peuvent faire l'objet d'un contrôle de leur conformité au droit originaire et constituent donc bien du droit *dérivé* de l'Organisation. Deux types d'actes juridiques, bien que mêlés dans un seul et même document, doivent ici faire l'objet d'une analyse distincte en raison de leur objet et donc de l'étendue du pouvoir discrétionnaire accordé au Conseil, il s'agit d'une part de la qualification de la situation comme constitutive d'une menace à la paix (1) et d'autre part de la détermination des mesures coercitives (2).

1. Le contrôle de la qualification de la situation

640. Bien qu'ayant mis jusqu'à présent l'accent sur la possibilité d'un contrôle juridictionnel des actes du Conseil de sécurité, il s'agit néanmoins ici d'analyser l'ensemble des contrôles dont peuvent faire l'objet les résolutions du Conseil de sécurité, qu'ils soient politiques ou juridictionnels. Il semble que si l'on ne peut pas conclure à l'existence d'un contrôle juridictionnel exogène *a posteriori* totalement satisfaisant, il est possible toutefois d'identifier un contrôle complémentaire des résolutions du Conseil de sécurité procédant à une qualification de menace à la paix qui permettrait un contrôle politique endogène *a priori*.

641. Alors qu'à un niveau théorique il paraît difficile d'envisager un contrôle juridictionnel de la qualification de la situation de menace à la paix du fait de son caractère politique, tautologique et discrétionnaire, la pratique démontre que les tentatives d'encadrement de ce pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité par les juges se sont effectivement

révélées superficielles. La qualification d'une situation de crise comme constituant une menace à la paix et à la sécurité internationales est l'acte juridique qui conditionne pour le Conseil de sécurité la possibilité d'utiliser les moyens coercitifs qu'il détient au titre du Chapitre VII de la Charte. Plus encore que le choix des mesures qu'il peut imposer en vertu du Chapitre VII, le pouvoir de qualification reconnu au Conseil de sécurité apparaît comme « totalement discrétionnaire »[297], il n'est pas ici soumis aux règles du droit international[298]. Les qualifications qu'il effectue afin de pouvoir user des moyens coercitifs du Chapitre VII sont des catégories autonomes qu'aucun organe juridictionnel ne peut contrôler sans lui substituer sa propre appréciation[299], ce qui fait dire à un auteur des plus autorisés qu'« une menace à la paix au sens de l'article 39 est une situation dont l'organe compétent pour déclencher une action de sanctions déclare qu'elle menace effectivement la paix »[300]. Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de qualification ne saurait donc être contrôlé juridictionnellement sans être dénaturé[301].

642. L'unique marge de contrôle reconnue à la juridiction saisie de l'examen de la résolution ne pourra porter que sur la vérification de l'exactitude matérielle des faits, c'est-à-dire vérifier que les faits ayant conduit à la qualification se sont réellement produits. Ce contrôle pourra être mis en œuvre devant la CIJ saisie pour avis consultatif ou à titre incident dans une instance contentieuse, ou bien encore au cours de toute instance contentieuse devant une autre juridiction, telle que le TPIY qui l'a déjà réalisé[302].

643. Il convient à ce titre d'analyser plus spécifiquement l'arrêt rendu à ce sujet par le TPIY, à l'occasion d'une exception d'incompétence soulevée à titre préjudiciel par la défense, et au cours duquel la Chambre d'appel, contrairement à la Chambre de première instance, a accepté de se prononcer sur la régularité de la création du TPIY, cause d'incompétence soulevée par la défense. La Chambre s'est donc prononcée en faveur de la validité de la résolution du Conseil de sécurité qui crée le TPIY en appréciant à la fois

297 G. CAHIN, *La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales, op. cit.*, p. 597
298 E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 578
299 G. GAJA, *op. cit.*, p. 315
300 J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U. – Étude théorique de la coercition non militaire, Pedone*, 1974, p. 100.
301 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 67
302 TPIY, affaire Tadic précitée.

la régularité de la qualification de la situation et celle du choix de la création du Tribunal. Outre le fait que l'impartialité de cet arrêt puisse être sérieusement mise en doute, le contrôle réalisé sur la qualification de la situation est réduit à un point tel qu'il est permis de douter de l'utilité d'un tel contrôle. En effet, le Tribunal était ici à la fois juge et partie, il lui était impossible de conclure à l'illégalité de la résolution du Conseil sans nier concomitamment sa propre existence, il a donc dû renforcer la légitimité de sa compétence en prouvant son indépendance vis-à-vis de son créateur par le contrôle de son propre acte constitutif. Quoique cet exercice soit existentiellement déconcertant, le TPIY a sans aucun doute réalisé un contrôle de l'exactitude matérielle des faits d'une résolution du Conseil de sécurité en estimant que l'existence d'un conflit armé permettait, selon la pratique constante du Conseil, que la situation soit qualifiée de menace à la paix[303]. Il a ainsi confirmé que bien que les États fondateurs aient refusé de confier un contrôle centralisé et systématique des résolutions à la CIJ, une telle situation n'empêche nullement le Conseil de sécurité de se voir juridictionnellement soumis au droit.

644. Il est donc possible de contrôler à la marge mais juridictionnellement la qualification opérée par le Conseil par le biais du contrôle de l'exactitude matérielle des faits, mais il semble que ce contrôle n'ait que très peu de portée[304]. Si la Cour devait constater que les faits sur lesquels se fondait la qualification et auxquels le Conseil voulait remédier étaient erronés, il ne semble pourtant pas que cela devrait avoir un effet sur la légitimité de la qualification opérée par le Conseil lorsque la situation contribue manifestement, indiscutablement à menacer la paix. Les États fondateurs ayant refusé de placer le Conseil dans une situation de subordination vis-à-vis de la Cour et celle-ci ayant rapidement intériorisé cette limite, il est difficilement concevable que la Cour, saisie ultérieurement à l'entrée en vigueur de la résolution du Conseil, constate l'irrégularité de la qualification en raison d'une erreur grossière[305] commise par le Conseil quant à l'analyse matérielle des faits[306].

303 TPIY affaire Tadic précitée, §§ 29-30.
304 G. GAJA, *op. cit.*, pp. 315-316 ; G. CAHIN, *op. cit.*, p. 598.
305 B. SEILLER, *op. cit.*, pp. 246-247.
306 Quoique, comme le note le Pr CAHIN, il s'en est fallu de peu pour que le Conseil adopte une résolution concluant à la détention par l'Irak d'armes de destruction massive, situation qui s'est par la suite avérée être fallacieuse, G. CAHIN, *ibid.*

645. En réalité le contrôle opéré sur l'exactitude matérielle des faits est quasiment inopérant pour apprécier la validité d'une résolution du Conseil de sécurité à travers l'opération de qualification en raison de la présomption de validité qui s'attache aux actes des organes des organisations internationales. La CIJ a confirmé cette situation en précisant que pour passer outre cette présomption de validité qui caractérise tout acte des organes des Nations Unies, il fallait s'attacher à la finalité de l'acte et non à sa légalité interne[307], « assourdi[ssant] la question de la légalité »[308]. Ainsi quand bien même la situation à laquelle le Conseil entend remédier n'est pas matériellement exacte, si le Conseil estime qu'elle menace effectivement la paix et la sécurité alors il faut en déduire que la finalité de l'acte est conforme aux buts et principes des Nations Unies. C'est cette indépendance entre la qualification de la situation et le constat de la violation d'une obligation préexistante du droit international qui explique et justifie l'idée que le pouvoir de qualification ne puisse s'exercer qu'à l'écart de tout contrôle juridictionnel.

646. L'unique contrôle qui puisse être réalisé de manière efficace sur l'opération de qualification est en réalité un contrôle politique endogène et *a priori* opéré lors de l'élaboration et de l'adoption de la résolution. La nature même du pouvoir discrétionnaire conféré au Conseil de sécurité et son caractère substantiellement politique impliquent l'impossibilité d'un auto-encadrement de son pouvoir par sa pratique[309], le Conseil refusant de se considérer comme lié par ses propres précédents. Seul l'exercice du droit de veto par l'un des cinq membres permanents permet une auto-limitation à caractère exclusivement politique du pouvoir discrétionnaire de qualification. La qualification de la situation se présente donc comme un acte politique de pure opportunité réalisé de manière totalement autonome par le Conseil de sécurité[310].

647. Si seul l'exercice du droit de veto attribué aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité peut garantir un exercice raisonnable du pouvoir politique autonome de qualification, il n'en demeure pas moins que les juridictions internationales peuvent connaître de la validité d'une résolution du Conseil et de la régularité de la qualification

307 CIJ, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2 de la Charte)*, avis consultatif du 20 juillet 1962, CIJ Recueil 1962, p. 168 ; G. GAJA, *op. cit.*, p. 315 ; M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p 35.
308 G. CAHIN, *op. cit.*, p. 598.
309 G. CAHIN, *op. cit.*, p. 563.
310 E. LAGRANGE, *op. cit.*, pp. 578-579.

de la situation par le truchement de l'examen de l'exactitude matérielle des faits. Quand bien même la portée de ce contrôle reste fortement limitée, il n'en reste pas moins que, malgré la lacune institutionnelle consacrée par les États dans le texte de la Charte, les juridictions internationales disposent des moyens pour effectuer un contrôle, aussi limité soit-il, de la validité des résolutions du Conseil de sécurité opérant une qualification de la situation. Cependant, si le contrôle de la qualification est réduit à son minimum, les mesures subséquentes adoptées par le Conseil peuvent faire l'objet d'un contrôle plus étendu[311].

2. Le contrôle du choix des mesures coercitives

648. De la même manière que pour la qualification de la situation, deux types de contrôle, juridictionnel et politique, peuvent être exercés à l'égard du choix des mesures opéré par le Conseil de sécurité. Mais, à la manière des vases communicants, il faut ici mettre en doute l'utilité d'un contrôle politique *a posteriori* et espérer, au contraire, un renforcement du contrôle juridictionnel.

649. La CIJ se refusant à exercer un contrôle principal au contentieux de la validité des résolutions du Conseil, celle-ci accepte implicitement de pouvoir réaliser un tel contrôle de manière incidente au cours d'une instance contentieuse ou consultative[312]. La Cour peut ainsi être saisie de manière incidente de la question de la validité d'une résolution du Conseil de sécurité dans le cadre du règlement d'un différend juridique opposant deux États[313], elle examine ainsi la question de la validité du choix des mesures décidées par le Conseil dans le cadre d'un contentieux par voie d'exception[314], ainsi qu'elle semblait prête à le faire dans l'affaire de Lockerbie ou ainsi que le TPIY l'a valablement fait dans l'affaire Tadic[315]. S'il ne fait aucun doute que ce contrôle puisse effectivement être réalisé par l'organe judiciaire principal du système des Nations Unies, ainsi que par d'autres juridictions onusiennes, il reste somme toute trop aléatoire pour garantir de manière satisfaisante le contrôle de l'activité du Conseil de sécurité.

311 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 67 ; J.-M. SOREL, *op. cit.*, p. 476.
312 V. BORE EVENO, *op. cit.*, p. 839.
313 M. BEDJAOUI, op. cit., p. 107 ; J.-M. SOREL, *Les arrêts de la CIJ du 27 février 1998 sur les exceptions préliminaires dans les affaires dites de Lockerbie : et le suspense demeure…*, RGDIP 1998, p. 716.
314 V. BORE EVENO, *op. cit.*, p. 851.
315 Certes, les TPI n'ont pas compétence pour régler des différends inter-étatiques, mais bien une compétence à l'égard des individus pour se prononcer sur l'étendue de leur responsabilité pénale internationale.

Mais la Cour pourrait également se prononcer à l'occasion d'une demande d'avis consultatif[316] provenant du Conseil de sécurité lui-même, ayant pour objet l'interprétation de certaines dispositions de la Charte, et au cours duquel la Cour pourrait apprécier, de manière incidente, la validité d'une résolution déjà en vigueur ou à venir.

650. Les juridictions internationales onusiennes ont donc la capacité de se pencher sur l'appréciation de la validité du choix des mesures opéré par le Conseil en vertu du Chapitre VII, il s'agit dès lors de s'interroger sur l'étendue du contrôle qu'elles peuvent réaliser. On a pu affirmer que l'obligation incombant au Conseil de se conformer à la Charte comportait à la fois un aspect matériel et formel, il doit donc à la fois protéger par son action les valeurs promues par la Charte et à la fois inscrire son action dans les limites de sa compétence, sans porter atteinte au schéma institutionnel prévu par la Charte.

651. Le contrôle matériel que pourraient effectuer les juridictions internationales portant sur le choix des mesures doit, ici encore, prendre en compte le caractère discrétionnaire des pouvoirs que le Conseil met en œuvre lorsqu'il détermine des mesures coercitives en vertu du Chapitre VII. Les juridictions sont donc à nouveau tenues de réaliser un contrôle restreint du choix opéré par le Conseil, quoique leur contrôle puisse ici être plus étendu qu'en matière de contrôle de la qualification. Il en ressort que le contrôle matériel des mesures décidées par le Conseil pourrait s'assimiler à un contrôle de proportionnalité des mesures arrêtées par le Conseil[317], celui-ci ne devrait en effet adopter que les mesures strictement nécessaires au règlement de la situation[318]. Cette importance du principe de nécessité doit guider l'action du Conseil de sécurité, ainsi que le montre l'évolution de la pratique des sanctions économiques et des sanctions dites « intelligentes ». Si la CIJ n'a pas pu se prononcer dans l'affaire de Lockerbie sur la validité des mesures imposées à la Libye par le Conseil de sécurité (l'obligation d'extrader ses nationaux suspectés d'avoir commis l'attentat) du fait de son retrait du rôle de la CIJ à la demande conjointe des parties[319], la Chambre d'appel du TPIY a

316 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 74 ; V. BORE EVENO, *op. cit.*, p. 852.
317 G. CAHIN, *op. cit.*, p. 598.
318 E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 589.
319 J.-M. SOREL, *L'épilogue des affaires dites de Lockerbie devant la C.I.J. : le temps du soulagement et le temps des regrets*, RGDIP 2003, p. 933.

effectivement réalisé un contrôle du caractère approprié du choix opéré par le Conseil d'instituer un tribunal pénal international[320]. Le contrôle réalisé par le TPIY, ainsi que l'avoue la Chambre elle-même, ne peut remplacer l'appréciation du Conseil car celle-ci suppose « une évaluation politique de situations extrêmement complexes et fluctuantes »[321]. Le Tribunal se borne donc à un examen superficiel de l'adéquation de la mesure à la situation en raison de la complexité politique de la situation[322], la discrétionnarité des pouvoirs du Conseil en raison du but qu'il poursuit ne lui permettant pas de s'aventurer plus avant dans le contrôle qu'il réalise, sans se substituer à l'appréciation du Conseil dans l'opportunité des mesures qu'il impose.

652. Quant à la dimension formelle de l'obligation pour le Conseil de se conformer à l'esprit de la Charte, il se pourrait également que les juridictions saisies à titre incident soient amenées à apprécier la légalité interne de la résolution, quand bien même la Cour s'était refusée à réaliser un tel contrôle[323]. En effet, en refusant un système centralisé d'interprétation de la Charte autour de la CIJ, les États ont confié à chaque organe le soin d'interpréter ses propres règles de compétence, instaurant ainsi une autonomie entre les différents organes principaux des Nations Unies impliquant une absence de subordination entre eux[324]. Si l'on a pu affirmer que le Conseil était tenu de respecter l'esprit de la Charte, sans être obligatoirement tenu par des dispositions particulières du texte, il n'en reste pas moins qu'il devrait être tenu de respecter l'esprit du schéma institutionnel de l'Organisation, de la même manière qu'il est tenu d'en respecter les buts et principes matériels. Ainsi, il serait concevable qu'une juridiction internationale puisse réaliser un contrôle de la répartition interne des compétences entre les organes onusiens, ainsi qu'aurait pu le faire la CIJ dans l'affaire de Lockerbie, au cours de laquelle le Conseil de sécurité a indubitablement lié le pouvoir de décision de la CIJ[325] en la prenant de vitesse lorsqu'il a adopté la résolution 748, alors que la Cour ne s'était pas encore prononcée. La CIJ aurait pu déclarer la résolution irrégulière en raison de l'empiètement de cet acte sur ses propres compétences, on sait cependant qu'elle a fait le choix de la retenue nécessaire face à une affaire aux lourdes implications politiques, bien que la lecture des opinions dissidentes montre que « [l]es juges sont déçus et le

320 TPIY, affaire Tadic précitée, §§ 31-39, spé. § 39.
321 TPIY, affaire Tadic précitée, § 39.
322 B. SEILLER, *op. cit.*, p. 247.
323 CIJ, *Certaines dépenses…*, avis précité, p. 168.
324 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 23.
325 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 88.

font savoir »[326]. En effet, la célérité avec laquelle le Conseil de sécurité a adopté la résolution 748 en mars 1992 alors que l'attentat avait eu lieu le 21 décembre 1988, soit plus de trois ans après les faits, témoigne de sa volonté de court-circuiter la CIJ, alors que les compétences respectives de chaque organe sont complémentaires et non subordonnées[327], « les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements »[328]. Il est vrai cependant que dans l'affaire de Lockerbie, il ne s'agissait non plus d'un « même événement » mais bien d'une même question de droit, celle de l'extradition des nationaux libyens, sur laquelle la Cour devait se prononcer et que le Conseil a tranché avant elle, liant ainsi le pouvoir de décision normalement autonome de la Cour. Le Conseil aurait pu attendre que la Cour émette librement les ordonnances conservatoires et prendre ainsi en considération son opinion, mais au contraire, en prenant de vitesse la CIJ, le Conseil de sécurité semble être allé à l'encontre du schéma institutionnel élaboré par la Charte[329].

653. Puisque la compétence à titre incident de la CIJ et à titre principal des autres juridictions internationales permet d'apprécier la validité des résolutions du Conseil quant aux choix des mesures coercitives, il convient de s'interroger sur la portée du contrôle qui peut être ainsi réalisé. Le Statut de la CIJ limite en effet la portée des arrêts rendus par la Cour aux stricts effets entre les parties et pour le cas d'espèce[330]. La Cour ne pourrait donc pas prononcer la nullité *erga omnes* de la résolution soumise à son examen mais uniquement son inopposabilité entre les parties[331]. Une telle portée limitée des décisions rendues par la CIJ pourrait avoir des effets néfastes dans le cas où elle prononcerait effectivement l'inopposabilité de la résolution du Conseil pour les deux États parties au différend qu'elle doit trancher. En effet, l'efficacité du système de sécurité collective serait ici menacée si la Cour pouvait, du fait de sa décision, déterminer par elle-même la portée des résolutions du Conseil de sécurité en fonction des relations bilatérales qui

---

326 J.-M. SOREL, *Les ordonnances de la Cour Internationale de Justice du 14 avril 1992 dans l'affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Libye c/ Royaume-Uni et Libye c. Etats-Unis)*, RGDIP 1993, p. 719.

327 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 81.

328 CIJ, *Activités militaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, compétence et recevabilité, arrêt, Recueil 1984, § 95, p. 435.

329 Opinions dissidentes des juges EL-KOSHEIRI, juge libyen, et M. BEDJAOUI, cité *in* J.-M. SOREL, *Les ordonnances de la CIJ du 14 avril 1992…*, *op. cit.*, respectivement p. 720 et p. 724.

330 Statut de la CIJ, art ; 59 : « La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé. »

331 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 107.

peuvent se nouer entre deux ou plusieurs États. L'effectivité constatée du contrôle que peut opérer la CIJ sur le choix des mesures est donc ici relativisée, sans pour autant être niée, du fait de la portée des décisions rendues par les juridictions internationales.

654. Il faut enfin soulever la question du contrôle politique dont pourraient faire l'objet les résolutions du Conseil imposant des mesures coercitives en vue de rétablir la paix. En effet, si le contrôle juridictionnel du choix des mesures est un peu plus poussé que celui de la qualification de la situation, il faut ici refuser l'opportunité d'un contrôle systémique des mesures décidées par le Conseil. Il semble en effet que si l'auto-régulation au sein du Conseil permet de ne qualifier de menace à la paix que des situations que le Conseil est apte à prendre en charge, il semble au contraire que la « régulation systémique »[332] pour contrôler le choix des mesures décidées par le Conseil ne soit pas adaptée aux exigences de la Charte qui consacre l'autorité des décisions du Conseil à l'égard des États membres[333]. Des États, le plus souvent en désaccord politique avec les mesures imposées mais prétendant agir au nom de la défense de la légalité[334], estimant que les mesures imposées par le Conseil sont illégales, peuvent refuser de les exécuter, exerçant alors une certaine « désobéissance civile collective »[335], mettant en péril l'efficacité du système de sécurité collective et des mesures imposées par le Conseil, mais niant également l'autorité des décisions du Conseil et violant ainsi les dispositions de la Charte. Puisqu'un contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil est possible, le contrôle politique systémique du choix des mesures, contrairement à celui de la qualification, devient inutile et dangereux pour le système.

655. L'analyse de la réalité du contrôle auquel sont soumises les résolutions du Conseil de sécurité débouche sur un constat en demi-teinte. S'il est institutionnellement possible d'envisager un contrôle juridictionnel effectif de ces actes de droit dérivé onusien au sein du système des Nations Unies, les juridictions qui s'en saisissent font toutefois preuve d'une retenue, certes compréhensible non seulement en raison de la nature politique du Conseil mais également en raison du but fondamental poursuivi par les

332 J.-M. SOREL, *Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité…*, *op. cit.*, p. 479-481.
333 CNU, art. 25 : « Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte. »
334 V. BORE EVENO, *op. cit.*, p. 829.
335 G. CAHIN, *op. cit.*, p. 589.

résolutions, mais qui peut parfois paraître excessive, laissant entendre que ce contrôle se transformerait alors en une légitimation supplémentaire de ces résolutions. La frilosité des juridictions onusiennes ne peut pas en outre être compensée par un seul contrôle politique endogène au risque de saper l'autorité dont les décisions du Conseil sont revêtues en vertu de la Charte.

656. Au regard des développements qui précèdent, il est donc possible d'affirmer d'une part que le Conseil doit exercer ses pouvoirs discrétionnaires dans le respect de la légalité internationale en général et de l'esprit de la Charte en particulier et d'autre part qu'il peut être soumis à un contrôle juridictionnel de la validité des actes qu'il adopte en vertu du Chapitre VII. Cette véritable obligation juridique à laquelle le Conseil est tenu peut d'ailleurs faire l'objet d'un contrôle juridictionnel dont les modalités sont cependant caractéristiques de l'architecture institutionnelle élaborée par les États fondateurs de l'ONU. Si l'étendue de ce contrôle juridictionnel reste limitée à la fois en raison du caractère discrétionnaire des pouvoirs conférés au Conseil de sécurité et en raison de l'ordonnancement du système des Nations Unies, l'incompétence à titre principal de la CIJ pour connaître de la légalité des actes du Conseil de sécurité ne constitue pas un coup d'arrêt à la soumission au droit du Conseil de sécurité, puisque non seulement elle pourra connaître d'une telle question à titre incident mais parce qu'également d'autres juridictions internationales acceptent de prendre en charge cette mission.

Si le contrôle juridictionnel de l'édiction du droit dérivé se présente comme aléatoire et diffus mais néanmoins existant, ses lacunes structurelles sont corrigées par l'existence d'un contrôle de l'exécution des actes de droit dérivé onusien.

§ 2. Le contrôle de l'exécution des actes de droit dérivé onusien

657. La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité passe notamment par l'édiction, par ses organes subsidiaires, d'actes de droit dérivé onusien visant à donner effet aux résolutions édictées par le Conseil. Contrôler l'exécution des résolutions du Conseil revient donc également à exercer un contrôle sur l'édiction par ses organes subsidiaires des actes de droit dérivé onusien. Face à l'inexistence d'un organe central au sein du système des Nations Unies chargé seul de l'interprétation de la règle de droit,

les organes du système de sécurité collective ont donc dû élaborer, au sein de ce système, les moyens du contrôle de leur propre activité (A). Ce n'est que lorsqu'il est question de donner matériellement effet aux actes de droit dérivé onusien dans l'ordre international que l'intervention d'un tiers impartial sera possible afin de se prononcer sur l'éventuel engagement de la responsabilité des entités ayant la charge de donner effet au droit dérivé onusien (B).

A. Le contrôle endogène de l'exécution par les acteurs du système de sécurité collective

658. Le refus de la CIJ d'exercer un contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité impose au système de sécurité collective d'organiser son propre contrôle par une auto-limitation des organes chargés par le Conseil de la mise en œuvre des mesures coercitives. Dans l'ordre juridique international, l'organe auquel incombe la responsabilité principale du maintien de la paix surveille la manière dont les organes qu'il a mandatés réalisent leur mandat (1), ceux-ci organisant en leur sein, par le biais de leurs propres démembrements, un contrôle minimum de leur action (2).

1. Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité lui-même

659. La possibilité pour le Conseil de suivre l'exécution des mesures qu'il impose semble se limiter au seul contrôle politique *a posteriori* des actions qu'il autorise par le truchement des rapports que doivent lui remettre les exécutants de ses décisions sur l'évolution de la situation à laquelle ils doivent remédier en vertu de leur mandat.

660. Ainsi, les États autorisés à recourir à la force armée pour rétablir la sécurité sur un territoire sont soumis à l'obligation de tenir le Conseil informé de la conduite et de l'avancée des opérations militaires par la remise régulière de rapports[336]. L'étendue de cette obligation d'information n'octroie en réalité qu'un contrôle très faible au Conseil de sécurité sur la manière dont le recours à la force est mené sur un territoire. En effet, tant le contenu de l'obligation d'information que sa périodicité ne sont que très

336 Voir à titre d'exemples la demande d'information formulée à l'égard de la coalition américano-britannique intervenant en Irak S/RES/1511 (2003) § 6 ; concernant les forces françaises soutenant l'ONUCI en Côte d'Ivoire voir S/RES/1528 (2004) § 17 ; concernant la force multinationale autorisée à intervenir en Haïti voir S/RES/1529 (2004) § 9.

vaguement définis dans le mandat confié par le Conseil aux États[337], leur conférant ainsi une marge de manœuvre très large dans l'accomplissement de leur mission et ouvrant la voie à une partialité certaine quant au contenu des rapports qu'ils veulent bien transmettre au Conseil. Sur cet aspect, il reviendrait en réalité au Conseil de définir plus précisément le mandat attribué aux États afin de pouvoir exiger une information plus détaillée et plus authentique, tout en leur ménageant une liberté assez vaste pour que ces derniers ne refusent pas d'engager leurs forces armées.

661. De la même manière que les États autorisés à recourir à la force, les organes subsidiaires du Conseil de sécurité sont eux aussi soumis à l'obligation d'informer le Conseil de sécurité sur l'évolution de la situation à laquelle ils doivent remédier ainsi que sur la réalisation de leur mission. Les Administrations intérimaires[338], les Tribunaux pénaux[339], les Comités[340] ainsi que les Opérations de paix[341] sont tous soumis à cette obligation de tenir le Conseil informé de leur action. Cette obligation qui leur incombe permet au Conseil, en fonction des informations qu'il reçoit, de pouvoir éventuellement moduler le mandat qu'il leur a confié afin de rendre leur mission plus adaptée à la situation à laquelle ils doivent faire face.

Le contrôle exercé par le Conseil à travers les rapports que lui remettent les exécutants de ses décisions est limité par sa nature même puisqu'il n'a qu'une valeur informative, le Conseil ne disposant pas de la compétence pour modifier lui-même les actes adoptés par ses organes subsidiaires. L'objet du contrôle est en réalité moins l'action menée par ses organes subsidiaires que la situation de crise en elle-même et il semble que le Conseil cherche en réalité à savoir si ses organes disposent des compétences suffisantes pour améliorer la situation et non si ceux-ci exercent leurs compétences conformément au droit.

662. Le Conseil dispose cependant du recours à un instrument coercitif lorsqu'il constate qu'un État se refuse de manière récurrente à respecter les obligations issues de résolutions contraignantes édictées antérieurement. Il peut à ce titre réactiver les

337 TH. CHRISTAKIS et K. BANNELIER, *Acteur vigilant ou spectateur impuissant ?..., op. cit.*, p. 516-519.

338 Pour la MINUK voir S/RES/1244 (1999) § 20 ; pour l'ATNUTO voir S/RES/1272 (1999) § 18.

339 St. TPIY, art. 34 ; St. TPIR, art. 32.

340 Pour le Comité de lutte contre Al Qaïda voir S/RES/1267 (1999) § 6-c) et d) ; pour le Comité pour la Corée voir S/RES/1718 (2006) § 12-g) ; pour le Comité pour l'Iran voir S/RES/1737 (2006) § 18-h).

341 Pour la MINUL voir S/RES/1509 (2003) § 19 ; pour l'ONUCI voir S/RES/1528 (2004) § 14 ; pour l'ONUB voir S/RES/154 (2004) § 22.

mécanismes du Chapitre VII en estimant que l'inobservation persistante par un État des obligations qui lui incombent au titre du Chapitre VII constitue une situation de menace à la paix et à la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité peut donc recourir au Chapitre VII pour contraindre un État à respecter les obligations qui le lient déjà au titre du Chapitre VII de la Charte[342]. Le fait pour l'État de ne pas se conformer aux obligations issues de la Charte des Nations Unies en vertu de l'article 25 de la Charte constitue un fait internationalement illicite et dans une telle situation, la seconde résolution du Conseil de sécurité prend ici une dimension nouvelle qui l'écarte sensiblement d'une mesure de police pour l'assimiler davantage à la reconnaissance de l'engagement de la responsabilité de l'État récalcitrant qui se refuse à exécuter des obligations auxquelles il est tenu en vertu du droit international. À ce titre, la résolution du Conseil de sécurité reconnaissant l'existence d'un fait internationalement illicite imputable à un État déterminé assure une fonction de rétablissement de la légalité internationale[343] en créant à la charge de l'État récalcitrant une seconde obligation venant pallier les effets de l'inobservance de la première obligation. Cette possibilité de l'utilisation du Chapitre VII pour sanctionner la violation d'une obligation existant à la charge d'un État semble constituer l'unique situation dans laquelle l'usage du Chapitre VII par le Conseil de sécurité permet non plus seulement de rétablir l'ordre public au sein de la société internationale mais bien également de garantir et restaurer le principe de légalité au sein de l'ordre juridique international.

2. Le contrôle exercé par les organes subsidiaires eux-mêmes

663. Tous les organes subsidiaires connaissent en leur sein des procédés de contrôle de l'édiction et de l'exécution des actes qu'ils adoptent, chaque organe disposant d'un contrôle correspondant à la fois à la nature de la mission qui lui est confiée et à la nature des pouvoirs qui lui sont conférés. L'appréciation qui peut être portée sur ces différents types de contrôle est variable.

342 À titre d'exemple, la résolution S/RES/678 (1990) autorisant les États à recourir à la force est adoptée dans le but de contraindre l'Irak à appliquer la résolution S/RES/660 (1990) le contraignant à retirer ses troupes du Koweït.

343 P.-M. DUPUY, *Quarante ans de codification du droit de la responsabilité internationale des États. Un bilan*, RGDIP 2003-2, p. 324 et p. 326.

664. Les TPI, organes subsidiaires de nature judiciaire, connaissent un contrôle judiciaire des actes individuels qu'ils adoptent par la voie de l'appel[344] et de la révision[345]. L'appel, « recours ordinaire de réformation ou d'annulation »[346] d'un jugement, offre à la juridiction compétente la possibilité d'apprécier une nouvelle fois l'affaire en fait et en droit[347], puisque celle-ci, pouvant examiner un large panel de motifs tels que l'erreur de fait ou de droit[348], le vice de procédure ou le déni de justice[349] ou encore toutes « autres questions d'intérêt fondamental »[350], dispose d'un très large pouvoir d'appréciation du jugement rendu en premier ressort, dans le but de confirmer, modifier voire annuler la décision rendue en première instance. L'individu objet de l'acte ainsi que l'organe de poursuite agissant au nom de l'humanité peuvent tous deux[351] contester, par la voie de l'appel, la validité des actes adoptés par les TPI constatant la culpabilité de l'individu ou déterminant sa peine[352]. Il faut noter que ce droit d'appel est particulièrement important dans le contexte d'un système judiciaire en formation, dont l'équilibre précaire est constamment sollicité.

665. La révision est quant à elle une « procédure particulière permettant de passer outre le caractère définitif d'une décision de condamnation afin de faire rejuger l'affaire, notamment lorsque vient à se produire ou à se révéler un fait nouveau ou un élément inconnu de la juridiction au jour du procès, de nature à faire naître un doute sur la culpabilité du condamné »[353]. La compétence de réviser un jugement, qui apparaît eu regard de la jurisprudence de la CIJ[354] comme une compétence consubstantielle à toute

344 St. TPIY, art. 25 ; St. TPIR, art. 24.

345 St. TPIY, art. 26 ; St. TPIR, art. 25.

346 R. GUILLIEN et J. VICENT (dir.), *« Lexique des termes juridiques »*, Dalloz, 12e édition, 1999, p. 39.

347 Statut de la CPI, art. 83 § 2 ; RPP des TPI, art. 107.

348 St. CPI, art. 81 § 1-b) ; St. TPIY, art. 25§ 1 ; St. TPIR, art. 24 § 1.

349 Statut de la CPI, art. 81 § 1, lettre *a)*, al. *i)* et lettre *b)*, al. *i) ;* ces moyens n'apparaissent pas dans les Statuts des TPI mais ils ont été reconnus dans leur jurisprudence.

350 TPIR, affaire *Akayesu*, ICTR-96-4, chambre d'appel, arrêt (1er juin 2001), § 16-28 ; TPIY, affaire *Tadic :* la Chambre d'appel a estimé nécessaire d'approfondir les éléments constitutifs du crime contre l'humanité et de préciser l'étendue des pouvoirs dont jouit l'organe juridictionnel dans la recherche de la vérité ; TPIR, affaire *Kambanda*, ICTR-97-23, Chambre d'appel, jugement (19 octobre 2000) : la Chambre a ici estimé nécessaire d'approfondir la question relative au plaidoyer de culpabilité.

351 St. TPIY, art. 25 § 1 ; St. TPIR, art. 24 § 1 ; voir également St. CPI, art. 81 § 1-a).

352 Les Statuts des TPI n'ont pas prévu cette catégorie de décision, mais la Chambre d'appel du TPIY s'est estimée compétente pour examiner un appel portant sur la peine : TPIY, affaire *Alksovski*, IT-95-14/1, Chambre d'appel, jugement (24 mars 2000), § 187. Voir cependant, St. CPI, art. 81 § 2-c).

353 R. GUILLIEN et J. VICENT (dir.), *op. cit.*, p. 468 ; voir également les Conventions de La Haye de 1899 (art. 55) et de 1907 (art. 83) sur le règlement pacifique des conflits internationaux et l'art. 4 du Protocole additionnel n° 7 à la CEDH.

354 CIJ, *Effets des jugements du TANU accordant indemnités*, avis consultatif du 13 juillet 1954, Rec. CIJ 1954, p. 55. La Cour a estimé en effet que le fait que les décisions du TANU soient finales et sans appel

juridiction, peut être déclenchée par la personne condamnée et le Procureur[355]. En ce que la recevabilité de la demande de révision est conditionnée par la découverte d'un fait nouveau[356] ou d'un élément de preuve faux, contrefait ou falsifié[357], seules les décisions définitives portant sur la culpabilité et la peine[358] peuvent faire l'objet d'un tel recours.

666. En tant qu'organe de nature politique, une Opération de paix est chargée d'assister l'État sur le territoire duquel elle est déployée dans la mise en œuvre de réformes nécessaires pour atteindre l'état de droit. En ce sens, les actes adoptés par une Opération de paix consistent en général en des actes préparatoires aux décisions étatiques (afin par exemple de promouvoir l'adoption d'un code électoral respectueux des règles démocratiques) ou en des actes matériels concertés avec l'autorité étatique (comme notamment l'instauration de patrouilles de police conjointes entre l'Opération et l'État). Ainsi, dans le premier cas, les actes édictés par l'Opération sont dépourvus de force contraignante à l'égard de l'État, ils ne constituent que des guides lorsque celui-ci adopte lui-même un acte de droit interne. Cet acte programmatique non contraignant édicté par l'Opération de paix ne peut donc pas porter atteinte à la légalité et toute éventuelle irrégularité contenue dans la proposition serait purgée lors de l'édiction par l'État de l'acte de droit interne correspondant, par le truchement des mécanismes de contrôle de la légalité propres au droit interne de l'État considéré. Dans le second cas, la participation des contingents de l'Opération à des patrouilles conjointes avec les autorités de l'État hôte consiste en des actes matériels non normatifs pouvant causer des

---

ne peut « être considéré comme interdisant au tribunal de réviser lui-même un jugement, dans des circonstances particulières, lorsque des faits nouveaux d'importance décisive ont été découverts [...]. Pareille révision strictement limitée, faite par le tribunal lui-même, ne peut être considérée comme un "appel" au vu de cet article [l'article 61 du Statut de la CIJ relatif à la révision], et serait conforme aux règles généralement posées dans les statuts ou les lois concernant les cours de justice [...]».

[355] Le droit de demander révision d'un jugement est limité à une durée d'un an après que le jugement a été rendu par une Chambre du TPI (RPP des TPI, art. 119-A), il est exclu pour le Procureur devant la CPI lorsqu'un acquittement a été prononcé (St. CPI, art. 84 § 1).

[356] St. CPI, art. 84 § 1 ; St. TPIY, art. 26 ; St. TPIR, art. 25 ; TPIY, affaire *Tadic*, IT-94-1, Chambre d'appel, décision relative à la requête de l'appelant aux fins de prorogation de délai et d'admission de moyens de preuve supplémentaires (15 octobre 1998), § 30 et 32 : la Chambre a fait une stricte différence entre un fait authentiquement nouveau et l'introduction de moyens de preuve supplémentaires.

[357] Dans la situation d'un tel élément de preuve, on met alors en œuvre les procédures qui répriment les atteintes à l'administration de la justice : RPP des TPI, art. 77 ; St. CPI, art. 70 § 1 et art. 73 § 3.

[358] RPP des TPI, art. 119-120 ; St. CPI, art. 84 § 1.

dommages, matériels ou humains, engageant la responsabilité de l'organe auquel ils sont imputables[359].

Dans le cadre de leur mission d'administration directe d'un territoire, les Administrations intérimaires, dirigées chacune par un RSSG qui dispose de l'ensemble des pouvoirs législatif et exécutif, sont chargées de rétablir les institutions démocratiques nécessaires à une auto-administration autonome de la province dont elles ont la charge. Dans un objectif de rétablissement de l'état de droit, les Administrations créent des institutions provisoires dont l'activité peut être soumise à un contrôle de légalité de type administratif ou juridictionnel. Ainsi, par exemple, les actes et décisions adoptés par les municipalités et susceptibles de porter atteinte aux droits d'un habitant de la municipalité peuvent faire l'objet d'un recours gracieux auprès du Directeur de la municipalité[360], voire d'un recours hiérarchique auprès du RSSG lorsque le Directeur refuse de modifier ledit acte[361]. La MINUK exerce donc un contrôle administratif de la légalité des actes adoptés par les institutions qu'elle a elle-même créées[362].

D'autre part, le cadre constitutionnel adopté par le RSSG prévoit, outre le droit pour chaque individu de contester judiciairement toute décision adoptée par les institutions provisoires du Kosovo[363], l'instauration d'une Chambre spéciale de la Cour Suprême chargé de vérifier la conformité des lois adoptées par l'Assemblée du Kosovo avec le cadre constitutionnel et les normes internationales applicables sur le territoire du Kosovo[364], consacrant ainsi l'existence d'un contrôle judiciaire de la légalité des actes adoptés par les institutions provisoires de la province.

667. Une situation paradoxale voit alors le jour : alors que les actes des institutions provisoires peuvent faire l'objet à la fois d'un recours administratif et judiciaire, les actes adoptés par l'Administration intérimaire ne sont eux susceptibles d'aucun recours[365]. Seul l'Ombudsman « est habilité à recevoir de toute personne ou entité au

---

359 Les règles relatives à la responsabilité des membres des contingents d'une OP sont définies par l'accord de siège conclu entre l'État hôte et l'Opération. Voir le modèle d'accord élaboré par l'Assemblée générale du 9 octobre 1990, A/45/594. Pour de plus amples développements, voir *infra*, même paragraphe, B.

360 UNMIK/REG/2000/45, art. 35.1.

361 UNMIK/REG/2000/45, art. 35.3.

362 UNMIK/REG/2000/45, art. 3.5.

363 UNMIK/REG/2001/9, art. 9.4.2.

364 UNMIK/REG/2001/9, art. 9.4.11.

365 En effet, l'Administration et son personnel jouissent d'une immunité de juridiction leur interdisant d'être attraits devant les juridictions locales pour des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, voir UNMIK/REG/2000/47, article 3.

Kosovo des plaintes concernant des violations des droits de l'homme et des actions constituant un abus de pouvoir de la part de l'administration civile intérimaire »[366], mais ne détient à ce titre que des compétences pour examiner la requête et déterminer une réparation[367]. Cette institution ne peut donc mettre en œuvre qu'une procédure de conciliation et non de constatation judiciaire d'une violation de la règle de droit. Il est édifiant à ce titre de constater qu'il n'exerce qu'un pouvoir de recommandation[368] à l'égard des autorités administratives et que son pouvoir de dernier recours ne réside qu'en une information du RSSG[369] de l'attitude récalcitrante de l'autorité intéressée.

Face à l'absence de contrôle judiciaire exercé sur les décisions adoptées par l'Administration intérimaire, le constat dressé par les observateurs des droits de l'homme et par la doctrine est grave et sans appel : le contrôle endogène effectué par l'Administration de ses propres actes juridiques est insuffisant et il n'existe en réalité aucun système de protection effective des droits fondamentaux[370]. Ainsi, quand bien même la MINUK a instauré une Chambre spéciale d'appel définitif pour contrôler la durée des détentions provisoires[371], celles décidées par les autorités militaires ne font pas l'objet d'un contrôle indépendant[372] et il n'existe aucun mécanisme effectif permettant aux personnes dont les droits ont été violés de déclencher une procédure contre les autorités[373].

668. Les Comités chargés de surveiller la mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil constituent une émanation de ce dernier et se présentent alors comme des organes de nature politique. À la manière du Conseil, les Comités disposent d'un pouvoir discrétionnaire lorsqu'ils exercent leur compétence d'inscription/radiation des listes récapitulatives ou de reconnaissance d'exceptions aux embargos instaurés par le Conseil[374]. Tout contrôle réalisé sur la manière dont ils mettent en œuvre leurs compétences ne pourra donc être qu'un contrôle restreint puisqu'ils disposent pour cela

366 UNMIK/REG/2000/38, art. 3.2
367 UNMIK/REG/2000/38, art. 1.2.
368 UNMIK/REG/2000/38, art. 4.6.
369 UNMIK/REG/2000/38, art. 4.11.
370 P. KLEIN, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme, op. cit.*, p. 62.
371 UNMIK/REG/1999/26, art. 1.1.
372 Avis de la Commission européenne pour la démocratie et par le droit (Commission de Venise) sur les droits de l'homme au Kosovo et l'établissement éventuel de mécanismes de contrôle (avis n° 280/2004 du 11 octobre 2004), §§ 51-53.
373 *Op. cit.*, §§ 60-62.
374 G. CAHIN, *La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales, op cit.*, p. 557.

d'une large marge d'appréciation. Or, à la suite du jugement rendu par le TPICE dans les affaires Yusuf et Kadi en septembre 2005, un constat s'est imposé très durement selon lequel la procédure d'inscription/radiation sur les listes récapitulatives d'individus soupçonnés de participer à des activités terroristes ne respectait pas certains droits fondamentaux tel que le droit de disposer librement de ses biens mais plus encore le droit d'être entendu. La prise de conscience par le Conseil de sécurité de la nécessité de mettre en adéquation la lutte contre le terrorisme et le respects des droits fondamentaux des individus a eu pour conséquence la création d'un point focal chargé d'examiner les demandes de radiation[375], remplacé plus tard par un Médiateur[376]. Ce dernier est ainsi chargé de recevoir les contestations des personnes estimant avoir été ajoutées à tort à la liste récapitulative par la voie d'un recours administratif gracieux. Cependant ce mécanisme connaît des limites puisque, malgré l'institution du Médiateur, la décision d'inscription/radiation reste entre les mains du seul Comité, au vu des informations transmises par le Médiateur. Quoique l'on constate en Europe un rapprochement des procédures applicables entre sanction pénale et sanction administrative en matière de droits de la défense[377], le système d'examen des demandes de radiation auprès du Médiateur reste au milieu du gué car on n'y constate pas de réelle procédure contradictoire[378].

669. L'analyse des procédures endogènes de contrôle des actes adoptés par les organes subsidiaires du Conseil de sécurité conduit donc à un constat mitigé quant à leur

375 S/RES/1730 (2006)

376 S/RES/1904 (2009)

377 La CEDH a ainsi considéré lorsque la sanction visait essentiellement à décourager la récidive, notamment sous la forme d'une amende, elle devait être analysée comme ressortissant à la matière pénale (*Bendenoun c. France*, Requête n°12547/86, CEDH, 4 février 1994). Elle a considéré, plus généralement, qu'une sanction administrative peut dans certaines cas s'analyser en une peine accessoire, ressortissant ainsi à la matière pénale (*Malige c. France*, Requête n° 27812/95, CEDH, 23 septembre 1998, 1998-VII) ; la Cour a été rejointe par le Conseil d'État français sur ce point (CE, Section, Didier, 3 décembre 1999, Rec. p. 399).

378 Le principe du contradictoire, exigeant que chaque partie puisse prendre connaissance des pièces ou observations produites par l'autre partie ainsi que les discuter (*Ruiz-Mateos c/ Espagne*, Requête n° 12952/87, CEDH, 23 juin 1993, § 63), n'est pas consacré lors de la procédure devant le Médiateur puisque celui-ci ne dispose que d'une *faculté* d'engager le dialogue avec l'individu qui demande sa radiation de la liste, il n'y est pas tenu, le dialogue semblant ne s'instaurer qu'entre les seuls États et le Comité, voir S/RES/1904 (2009), Annexe II, art. 6 : « Pendant la période de concertation, le Médiateur : a) *Peut* adresser au requérant des questions ou des demandes d'informations supplémentaires ou de précisions susceptibles d'aider le Comité à examiner la demande de radiation [...] » (souligné par nous). L'emploi du mode facultatif dans cet alinéa tranche avec le caractère impératif utilisé dans les alinéas suivants : « [Le Médiateur] b) *Transmet* les réponses reçues du requérant aux États concernés, au Comité et à l'Équipe de surveillance [...] ; c) *Assure* la coordination avec les États concernés, le Comité et l'Équipe de surveillance [...] » (soulignés par nous). Voir dans le même sens I. COUZIGOU, *La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme*, RGDIP 2008, p. 64.

capacité à soumettre leur activité au respect du principe de légalité. Aux côtés des TPI qui, du fait de leur nature judiciaire, peuvent offrir à la fois aux individus, objets des actes qu'ils adoptent, et à la communauté internationale dans son ensemble par la voie du Procureur, la possibilité de contester juridictionnellement la validité de leurs actes, et des Opérations de paix qui prévoient *ab initio* un système de répartition et de constatation des éventuelles responsabilités imputables à leurs contingents, les Administrations intérimaires et les Comités des sanctions font pâle figure. En effet, aucun de ces deux organes subsidiaires ne voit ses actes soumis à un quelconque contrôle de leur régularité non seulement au regard de leur mandat respectif mais également au regard des règles du droit international général consacrant les droits fondamentaux de l'individu.

Si un contrôle endogène satisfaisant par les organes subsidiaires de la régularité des actes qu'ils adoptent pour l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité apparaît limité à un seul type d'organe subsidiaire et inexistant pour d'autres, il n'est pas pour autant impossible d'envisager leur justiciabilité et ce, à travers l'engagement de la responsabilité internationale pour des actes illicites commis par les entités chargées de leur exécution.

B. Le contrôle exogène par un tiers impartial : l'engagement de la responsabilité internationale

670. Lorsque l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité et plus généralement des actes de droit dérivé onusien cause un dommage aux individus, ceux-ci sont juridiquement en droit d'exiger la réparation des préjudices qu'ils ont subis. L'engagement de la responsabilité internationale de l'ONU pour fait internationalement illicite apparaît comme le seul moyen d'appréhender la justiciabilité des actes de droit dérivé onusien dans l'ordre juridique international. Si les actes dont l'exécution a été à l'origine de la réalisation d'un dommage doivent être imputés à l'ONU en ce qu'ils appartiennent au corpus juridique des actes de droit dérivé onusien (1), les États, en tant qu'agents d'exécution de ces mesures, peuvent eux aussi voir leur responsabilité engagée lorsque leur comportement a rendu possible la réalisation d'un dommage (2).

1. L'engagement de la responsabilité internationale de l'ONU

671. L'analyse de l'engagement de la responsabilité internationale de l'Organisation mondiale pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité se heurte de prime abord au bénéfice de l'immunité de juridiction devant toute juridiction locale reconnu par principe aux actes des organisations internationales[379]. Ce principe à vocation fonctionnelle[380] a pour objectif de garantir l'indépendance de l'Organisation dans l'exercice de ses fonctions[381], en interdisant aux autorités nationales de s'immiscer indûment dans ses missions. Il semblerait donc que l'Organisation ne puisse pas voir sa responsabilité internationale engagée devant une juridiction interne pour des actions ou omissions accomplies dans le cadre de ses missions.

672. Il faut cependant formuler dès à présent deux remarques préliminaires à ce sujet. D'une part, l'immunité des agents de l'Organisation n'a pas un caractère absolu et peut, voire doit, être levée à tout moment par le Secrétaire général[382] lorsque cela n'est pas de nature à porter atteinte à la réalisation de ses missions par l'Organisation ; il est donc possible qu'un agent de l'Organisation soit attrait devant une juridiction nationale pour des actes délictueux commis dans l'exercice de ses fonctions. D'autre part, ainsi que la CIJ l'a affirmé, l'immunité de juridiction dont bénéficie l'ONU devant les tribunaux nationaux ne la dispense pas de l'obligation de réparer les dommages qu'elle a pu causer dans l'exercice de ses missions[383]. Une telle action en réparation ne sera cependant recevable que devant des instances spécifiques, notamment *ad hoc* telles que des Commissions d'indemnisation établies pour chaque opération menée par l'ONU[384].

---

379 Convention générale sur les privilèges et immunités à accorder à l'Organisation des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale lors de sa 31e séance plénière le 13 février 1946, résolution 22 A (I).

380 A. REINISCH, *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées*, 2009, United Nations Audiovisual Library of International Law, pp. 1-2, article consultable à l'adresse suivante : http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/cpiun-cpisa/cpiun-cpisa_f.pdf

381 P.-M. DUPUY, *Droit international public*, *op. cit.*, § 186, p. 220.

382 Voir notamment dans le cadre de la MINUK, le rappel de l'immunité dont jouissent la MINUK et ses agents, UNMIK/REG/20000/47, art. 6.1.

383 CIJ, Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif du 29 avril 1999, Recueil 1999, p. 88 et 89, par. 66. Voir également A. REINISCH, art. précité, p. 3.

384 Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, texte précité, section 29 : « L'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour : a) des différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie » ; Voir également CIJ, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, avis consultatif précité du 29 avril 1999, p. 89 ; Voir à titre d'exemples la création envisagée

673. Il est donc possible de reconnaître que l'ONU engage sa responsabilité pour des actions ou omissions litigieuses dans le cadre de l'exécution d'actes de droit dérivé onusien. Mais plusieurs conditions cumulatives sont exigées au regard du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales[385] : outre la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Organisation[386], il est nécessaire de constater d'une part que l'acte est imputable à l'Organisation[387] et d'autre part qu'il constitue une violation d'une obligation de droit international[388], que cette violation ait ou non causé un dommage[389].

674. On a pu constater que le Conseil de sécurité est tenu de respecter l'esprit de la Charte lorsqu'il exerce les pouvoirs qu'il tient du Chapitre VII, même si la Charte elle-même l'habilite à déroger par ses décisions aux règles du droit international. Dans ce contexte, ainsi que la CIJ l'a affirmé, rien ne s'oppose à ce que l'Organisation voie sa responsabilité engagée pour des dommages causés par l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité, une obligation de réparation incombe donc à l'ONU lorsque des États ou des individus ont subi une atteinte à leurs droits. On relèvera ainsi que les individus peuvent être victimes d'atteintes à leurs droits fondamentaux du fait de la réalisation de ses missions par l'ONU, notamment d'une atteinte au droit à la liberté dans le cadre de détentions provisoires[390], d'une atteinte à leur droit à la sécurité face à

---

d'une Commission d'indemnisation dans le cadre de la MINUK pour des dommages causés au titre de la responsabilité civile, UNMIK/REG/2000/47, art. 7 et l'institution lors de l'intervention de la FORPRONU d'une structure *ad hoc* au niveau local et au niveau des services des Nations Unies à New York visant à traiter les réclamations éventuelles, A. GESLIN, *Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses États membres*, RGDIP 2005, p. 556.

385 Texte adopté par la Commission du droit international à sa soixante-troisième session, en 2011, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/66/10, § 87) et reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 2011,* vol. II, art. 2.
Voir également le rapport contenant les commentaires sur le projet d'articles (§ 88), *op. cit.*, Chapitre II, commentaire § 1er , p. 17 : « Selon l'article 4 des présents articles, l'attribution d'un comportement à une organisation internationale au regard du droit international est l'une des deux conditions de la survenance d'un fait internationalement illicite de cette organisation internationale, l'autre étant que ce même comportement doit être constitutif d'un manquement à une obligation existant en vertu du droit international à la charge de ladite organisation internationale. »

386 Projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales, texte précité, art. 2-a).

387 Projet d'articles de la CDI, texte précité, art. 4-a).

388 Projet d'articles de la CDI, texte précité, art. 4-b).

389 Projet d'articles de la CDI, texte précité, art. 3 : le projet de la CDI n'exige pas la réalisation d'un dommage pour constater la violation d'une obligation internationale par l'Organisation. Voir dans ce sens P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 764.

390 Faits de l'affaire Saramati c/ France, Allemagne et Norvège, CEDH, Requête n° 78166/01, Grande Chambre, décision sur la recevabilité, 2 mai 2007.

des dommages de guerre[391] ou encore d'une atteinte au droit de propriété ou au droit au recours face à leur inscription sur les listes récapitulatives établies par les Comités des sanctions[392]. Dans ces diverses situations, l'ONU qui, en vertu de l'esprit de la Charte, est tenue de promouvoir le respect des droits fondamentaux des individus, porte, par son action en faveur de la paix, une atteinte à certaines obligations auxquelles elle est tenue.

675. La question de l'imputabilité de l'action litigieuse à l'Organisation est fondamentale puisque l'Organisation ne dispose pas, en règle générale, de ses propres agents d'exécution des mesures décidées par le Conseil de sécurité et doit ainsi recourir aux États pour donner effet aux décisions du Conseil, lorsque celui-ci ne crée pas ses propres organes subsidiaires garantissant une action autonome de l'Organisation. L'imputabilité de la violation d'une obligation internationale à la charge de l'ONU sera donc constatée par le truchement de ses organes propres, dans le cadre de l'action des Comités des sanctions et des Administrations intérimaires, ou par le truchement des contingents que les États mettent à disposition de l'Organisation dans le cadre Opérations de paix décidées par le Conseil.

676. La responsabilité de l'Organisation peut donc être engagée du fait d'un de ses organes ou agents[393], la CIJ faisant à ce titre une interprétation large du terme « agent »[394], et ce, même lorsque le fait a été commis *ultra vires*[395], c'est-à-dire en contrevenant ou en outrepassant les pouvoirs reconnus à l'organe de l'Organisation, un acte non valide adopté par un organe subsidiaire du Conseil de sécurité pouvant engager la responsabilité de l'Organisation[396]. Ainsi, les actes adoptés par le RSSG d'une Administration intérimaire qui peuvent éventuellement contrevenir au mandat délivré par le Conseil de sécurité engagent la responsabilité de l'ONU et, de la même manière,

---

391 Faits de l'affaire Behrami c. France, CEDH, Requête n° 71412/01, Grande Chambre, décision sur la recevabilité, 2 mai 2007.

392 Faits des affaires Yusuf et Kadi c/ Commission et Conseil, affaires jointes n° T-306/01 et n° T-315/01, TPICE, 21 septembre 2005, et Kadi et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil et Commission, affaires jointes n° C-402/05 P et C-415/05 P, CEDH, Grande Chambre, 3 septembre 2008.

393 Projet d'articles de la CDI, texte précité, art. 6.

394 CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, *Recueil 1949*, p. 177 : « La Cour comprend le terme "agent" dans le sens le plus large, entendant par là quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l'Organisation agit. »

395 Projet d'articles de la CDI, texte précité, art. 8.

396 Commentaire de l'art. 8 du projet d'articles de la CDI, § 5, p. 29.

l'inscription, à tort, d'un individu sur les listes récapitulatives établies par les Comités des sanctions du Conseil de sécurité engage elle aussi la responsabilité de l'Organisation.

677. Les actions entreprises par les contingents nationaux composant une Opération de paix, organe subsidiaire du Conseil, peuvent elles aussi engager la responsabilité de l'ONU au titre du prêt d'organe[397] puisque, l'Organisation ne disposant pas de ses propres forces armées, ce sont les organes étatiques mis à la disposition de l'Organisation qui, par leur comportement, engagent la responsabilité de cette dernière.

678. Afin de considérer que le comportement d'un contingent national est imputable à l'ONU il convient de répondre à la question de savoir si l'Organisation exerce un contrôle effectif sur lesdits contingents[398], question problématique puisque quand bien même ces contingents sont soumis à un commandement onusien, ils restent soumis à la juridiction de leur État d'origine en matière disciplinaire et pénale. À cet égard, l'ONU s'est toujours considérée responsable des dommages causés aux tiers par ses Opérations de paix[399], estimant qu'elle exerce un contrôle effectif sur les contingents nationaux des Opérations de paix[400] puisqu'elle exerce le commandement unifié sur les troupes mises à sa disposition. Il semble qu'en matière de recours à la force décidé par le Conseil il existe une présomption d'attribution du comportement d'un contingent national à l'ONU, réfragable à la condition qu'il soit constaté, sur la base de critères factuels, que l'effectivité du contrôle résidait en réalité dans les autorités nationales et non onusiennes, ce qui est notamment le cas lorsque les contingents nationaux ont reçu l'ordre de ne pas exécuter les commandements onusiens[401] ou lorsque le contrôle du contingent a échappé l'ONU[402].

---

397 Projet d'articles de la CDI, texte précité, art. 7.

398 Commentaire de l'art. 7 du projet d'articles de la CDI, § 4, p. 22.

399 Commission du droit international, 63e session, 17 février 2011, La responsabilité des organisations internationales, Commentaires et observations des organisations internationales, A/CN.4/637/Add.1, section II. B. 3, § 3 ; M. GUILLAUME, *La réparation des dommages causés par les contingents français en Ex-Yougoslavie et en Albanie*, AFDI 1997, p. 151 : « Comme pour toute opération des Nations Unies, le principe [concernant la FORPRONU] était alors que tous les dommages causés ou subis par les contingents des Nations Unies étaient pris en charge directement par l'Organisation. » ; P. KLEIN, *op. cit*., p. 51.

400 Voir la lettre du Conseiller juridique de l'ONU citée lors de la 56e session de la CDI sur le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, A/CN.4/545, Section II. G.

401 Jugement rendu par la Cour d'appel de La Haye du 5 juillet 2011 faisant suite au jugement rendu par le TGI de La Haye du 10 septembre 2008, affaire n° 265615/HA ZA 06-1671, à propos de contingents

679. De manière générale, on peut donc affirmer que la responsabilité de l'ONU peut être engagée pour des faits commis par des contingents nationaux opérant au sein d'une OP dans le cadre d'un recours à la force décidé par le Conseil de sécurité et regretter à cet égard la conclusion émise par la CEDH dans diverses affaires relatives à l'action des États dans le cadre d'un recours à la force *autorisé*, et non pas *décidé*, par le Conseil de sécurité. Contrairement à la pratique couramment admise d'un recours à la force autorisé par le Conseil et imputable aux États participants à la force, la CEDH a fait usage du critère de l'autorité et du contrôle ultimes pour attribuer les actions militaires de l'OTAN à l'ONU[403], soulevant à ce titre certaines critiques doctrinales justifiées[404] car allant à rebours du travail de codification réalisé par la CDI.

La reconnaissance de la responsabilité de l'Organisation n'est cependant pas exclusive de la reconnaissance de la responsabilité des États qui ont exécuté la décision onusienne.

2. L'engagement de la responsabilité internationale des États

680. Les États étant les principaux agents d'exécution des mesures contraignantes décidées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII, il convient de se demander s'ils engagent par principe leur responsabilité lorsque la réalisation d'un acte de droit dérivé onusien donne lieu à un fait internationalement illicite. Ainsi que l'a rappelé l'Institut de droit international[405] et ainsi que le confirme la pratique[406], sous réserve de dispositions expresses, il n'existe pas, en droit international, de principe général selon lequel les

---

hollandais participant à la FORPRONU, cité *in* Commentaire de l'art. 7 du projet d'articles de la CDI, § 14, p. 27.

402 Voir l'appréciation du Secrétaire général à propos de l'Opération ONUSOM II, S/1994/653, p. 37, §§ 243-244.

403 CEDH, affaires Behrami et Saramati précitées.

404 P. KLEIN, AFDI 2007, pp. 50-56 ; PH. LAGRANGE, RGDIP 2008, p. 99.

405 Institut de droit international, Les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers, Session de Lisbonne, 1995, Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 66-II (1996), p. 445, art. 6-a) : « Sous réserve de l'article 5, il n'existe aucune règle générale de droit international prévoyant que les Etats membres sont, en raison de leur seule qualité de membre, responsables conjointement ou subsidiairement des obligations d'une organisation internationale dont ils sont membres. »
Art. 5 : « a) La question de la responsabilité des membres d'une organisation internationale à raison des obligations de celle-ci est déterminée par référence aux dispositions des règles de l'organisation. b) Dans des circonstances particulières, les membres d'une organisation internationale peuvent être responsables à raison des obligations de l'organisation en application d'un principe général pertinent du droit international tel que l'acquiescement ou l'abus de droit. c) En outre, la responsabilité d'un Etat membre envers un tiers peut être engagée, i) lorsque l'Etat a souscrit des engagements à cet effet, ou ii) lorsque l'organisation internationale a agi en qualité d'agent de cet Etat, en droit ou en fait. »

406 A. GESLIN, *op. cit.*, p. 548.

États membres d'une organisation internationale engagent leur responsabilité pour un fait internationalement illicite imputable à l'organisation, du seul fait de leur qualité de membre de l'organisation. Le seul fait qu'une organisation internationale se voit imputer la réalisation d'un fait internationalement illicite ne fait donc pas naître par principe la responsabilité des États membres de cette organisation. La responsabilité des États ne peut en réalité être engagée que si c'est le comportement de l'État qui a permis la réalisation d'un dommage imputable à l'organisation[407]. Dans ce cas, le comportement de l'organisation n'est illicite que parce que l'État, en exécutant la décision de l'organisation, a contribué à la commission d'un fait illicite, la responsabilité de l'organisation est donc engagée dans ce cas à raison du fait illicite commis par l'État et qui est imputable à l'organisation.

681. Dans de telles circonstances il convient de se demander si le comportement de l'État ne dégage pas l'organisation de sa propre responsabilité du fait de son caractère fautif, en vertu d'un lien logique selon lequel la responsabilité suit le contrôle[408], l'ONU ne disposant plus de la capacité de contrôler l'attitude de l'État. Ainsi en est-il par exemple des situations dans lesquelles la mise en œuvre par un État des sanctions décidées par le Conseil porte une atteinte aux droits fondamentaux des individus ou des situations dans lesquelles des contingents nationaux participant à une opération décidée par le Conseil contreviennent au commandement onusien de la force, se plaçant ainsi hors du contrôle effectif que l'organisation devrait légitimement pouvoir exercer. Il semble que le critère d'imputabilité du comportement internationalement illicite, à l'ONU ou à l'État, dépende du degré d'autonomie[409] dont fait preuve l'État lorsqu'il met en œuvre les actes de droit dérivé onusien. Ainsi, lorsqu'un État exécute les sanctions économiques décidées par le Conseil (embargos, gel des fonds, interdiction de séjour), celui-ci dispose d'une certaine autonomie, ainsi que le laisse sous-entendre la formulation des résolutions du Conseil déterminant les sanctions puisque le Conseil impose un résultat tout en laissant aux États la liberté de définir les modalités pour y parvenir en accord avec leur droit interne. Dès lors, si en exécutant les sanctions qu'a décidées le Conseil, un État porte atteinte au respect nécessairement dû aux droits fondamentaux, il apparaît

407 A. GESLIN, *op. cit.*, p. 550.
408 P. KLEIN, *op .cit.*, p. 52.
409 A. GESLIN, *op. cit.*, p. 577.

que l'État est ici responsable de son comportement pour défaut de vigilance requise[410] en ce qu'il est responsable du fait de n'avoir pas mis l'ONU en mesure de respecter les obligations qui lui incombent au regard des droits de l'homme[411]. L'idée est similaire lorsque des contingents nationaux agissant sous commandement onusien dans le cadre d'une opération décidée par le Conseil contreviennent aux ordres onusiens pour n'obéir qu'aux seules autorités nationales, dans une telle situation, l'ONU perd le contrôle qu'elle pouvait exercer sur les contingents nationaux, ceux-ci n'agissant dès lors non plus comme un organe étatique mis à disposition de l'organisation internationale mais comme un organe de l'État, agissant au nom de son État de nationalité. Dans ce type de situation, on peut considérer que le défaut de contrôle de l'ONU, c'est-à-dire l'autonomie dont bénéficie *ab initio* l'État exécutant ou qu'il s'arroge en cours d'exécution des décisions du Conseil, permet à l'entité victime du fait internationalement illicite commis d'agir directement contre l'État dont le comportement fautif a donné naissance au fait internationalement illicite, c'est-à-dire d'engager la seule responsabilité internationale de l'État. Mais il semblerait également que si la victime n'a pas connaissance du caractère fautif du comportement de l'État et agit au contraire contre l'ONU, dont la réalisation des actes de droit dérivé a permis à l'État de commettre le fait internationalement illicite, cette dernière devrait théoriquement pouvoir agir en responsabilité contre l'État dont le comportement fautif a donné naissance à l'illicite par le truchement d'une action récursoire[412].

682. Il est enfin une hypothèse dans laquelle c'est la responsabilité des États dans l'exécution des mesures coercitives décidées par le Conseil qui est exclusive de la responsabilité de l'ONU, il s'agit du recours à la force *autorisé* par le Conseil de sécurité[413]. Si l'on a pu

410 A. GESLIN, *op. cit.*, p. 573.

411 La Cour EDH considère ainsi qu'aucune obligation ne peut servir aux États pour s'exonérer de leur responsabilité quant au respect des dispositions de la Convention EDH : « [L]orsque des États créent des organisations internationales pour coopérer dans certains domaines d'activité ou pour renforcer leur coopération, et qu'ils transfèrent des compétences à ces organisations et leur accordent des immunités, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée. Toutefois, il serait contraire aux buts et à l'objet de la Convention que les États contractants soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné.», *Waite et Kennedy* c. *Allemagne*, CEDH, Requête n° 26083/94, (GC), arrêt du 18 février 1999, § 67.

412 Commentaire de l'art. 7 du projet d'articles de la CDI, § 3, p. 22 ; A. GESLIN, *op. cit.*, p. 555.

413 A. GESLIN, *op. cit.*, p. 554 ; P. KLEIN, *op. cit.*, p. 50 ; Lettre adressée au Secrétaire général de l'ONU par le Premier Ministre rwandais en date du 11 novembre 1996 : « […] s'agissant de l'Opération Turquoise, bien qu'elle ait été "autorisée" par le Conseil de sécurité, l'opération elle-même était placée sous commandement et contrôle national et n'était pas une opération des Nations Unies. De ce fait, l'Organisation des Nations Unies n'est pas internationalement responsable des actes et omissions qui

conclure que le Conseil restait un « acteur vigilant » lorsqu'il autorise des États à recourir à la force armée sur le territoire d'un autre État en ce qu'il dispose de différents moyens pour surveiller la manière dont est réalisé le mandat qu'il a confié aux États, il ne contrôle cependant pas la manière dont les États ont effectivement recours à la force armée, il ne contrôle pas le contenu des règles d'engagement qui encadrent l'action militaire des États participant à la force. On ne peut à cet égard que déplorer la jurisprudence de la CEDH sur ce sujet qui estime qu'en tant qu'organe autorisant le recours à la force, le Conseil, et donc l'ONU, conservent un contrôle sur les contingents nationaux contribuant à la force multinationale. C'est au contraire en raison de cette autonomie qu'abandonne le Conseil aux États que ceux-ci acceptent de recourir à la force armée, se plaçant sous contrôle et commandement nationaux. Le contrôle opéré sur les contingents militaires ressortit à la compétence de l'État qui prend la direction de la force et c'est donc en vertu de ce contrôle[414], échappant au Conseil de sécurité qui ne conserve qu'un pouvoir de surveillance, et qui réside dans une autorité étatique que la responsabilité pour la commission de faits internationalement illicites incombe aux États participant à la force[415]. Le contrôle de la force multinationale ressortit donc aux États qui y participent et leur confère une assez large autonomie quant à la manière dont ils réalisent le mandat que leur a conféré le Conseil de sécurité. C'est l'autonomie de l'exécutant comme corollaire du contrôle qui lui est reconnu qui détermine l'imputabilité d'un fait internationalement illicite à l'État qui a recours à la force armée sur autorisation du Conseil de sécurité. Si l'on interprète *a contrario* la position de la CJCE selon laquelle la responsabilité internationale des États membres de l'Union n'est pas engagée lorsqu'ils ne disposent d'aucune latitude dans l'exécution des mesures communautaires[416], on peut alors considérer que les États sont susceptibles de voir leur responsabilité internationale engagée lorsqu'ils disposent d'une large autonomie pour l'exécution d'actes de droit dérivé onusien. Les États autorisés à recourir à la force par le Conseil engagent donc leur responsabilité internationale, à l'exclusion de celle de

---

pourraient être attribuables à l'Opération Turquoise », citée *in* Commentaire de l'art. 17 du projet d'articles de la CDI, § 13, p. 46.

414 A. GESLIN, *op. cit.*, p. 555.

415 M. GUILLAUME, *La réparation des dommages causés par les contingents français en Ex-Yougoslavie et en Albanie*, *op. cit.*, pp. 151-152. Voir également pour un exemple de jurisprudence interne reconnaissant la responsabilité de l'État britannique pour des faits accomplis lors de l'intervention militaire en Irak sur autorisation du Conseil de sécurité : House of Lords, *R (app. Of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence* 2007 UKHL 58, *per Baroness Hale of Richmond*, citée *in* P. Klein, *op. cit.*, p. 61.

416 CJCE, 27 mars 1980, Sucrimex SA et Westzucker GmmH c. Commission, aff. 133/79, *Rec.*, 1980, pp. 01299 et s. et CJCE, 10 juin 1982, Cie Interagra c. Commission, aff. 217/81, *Rec.*, 1982, pp. 02233 et s., affaires citées *in* A. GESLIN, *op. cit.*, p. 551.

l'ONU, pour tout fait internationalement illicite, ainsi qu'en témoigne la mise en place d'une Commission et d'un tribunal arbitral en Ex-Yougoslavie pour traiter des litiges extra-contractuels nés de dommages causés par les contingents de l'OTAN[417].

683. On peut à ce titre s'interroger sur la question de savoir si l'OTAN, en tant qu'organisation internationale, peut voir sa responsabilité internationale engagée en raison du contrôle qu'elle exercerait sur la manière dont les États contributeurs recourent à la force armée. La question pourrait être soulevée s'il n'existait pas un doute certain quant à l'étendue de la personnalité juridique reconnue à l'OTAN. Si la France a pu affirmer que la personnalité juridique de l'OTAN était distincte de celle de ses membres[418], l'hétérogénéité des positions doctrinales sur ce point[419] associée aux preuves du contrôle que les États eux-mêmes exercent sur les instances décisionnelles de l'Organisation témoignent au contraire du caractère transparent que revêt la personnalité morale de l'OTAN, qui reste essentiellement une alliance militaire plus qu'une organisation juridiquement achevée[420], placée sous la stricte dépendance de la volonté de ses membres[421], ne pouvant donc pas exprimer d'intérêts propres, distincts de ceux de ses membres. Si certaines dispositions du Traité confèrent à l'OTAN une personnalité juridique internationale, celle-ci reste limitée aux effets internes à l'Organisation et ne concerne pas les activités militaires qu'elle peut entreprendre[422], de telles activités ne peuvent d'ailleurs en aucun cas faire naître une responsabilité collective à la charge de l'OTAN mais seulement des responsabilités individuelles propres à chaque État participant à la force[423]. Ainsi, lorsque les États recourent à la force armée en vertu d'une autorisation du Conseil, les dommages qu'ils peuvent causer lors de ces opérations militaires engagement leur seule responsabilité internationale, à l'exclusion de celles de l'OTAN et de l'ONU.

---

417 A. GESLIN, *op. cit.*, p. 556.

418 CIJ, 15 juin 1954, *Or monétaire pris à Rome en 1943* (Italie c. Etats-Unis), *Rec.*, pp. 19 et s., cité *in* A. GESLIN, *op. cit.*, p. 559.

419 A. GESLIN, *op. cit.*, p. 557.

420 D.-H. VIGNES, *La personnalité juridique de l'O.T.A.N.*, AFDI 1955, p. 471.

421 J. C. S., *Problèmes juridiques de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord*, Politique étrangère n° 6, 1955, p. 694 et p. 701. L'article est consultable à l'adresse suivante : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342X_1955_num_20_6_2554.

422 D.-H. VIGNES, *op. cit.*, p. 472.

423 J. C. S., *op. cit.*, p. 704.

684. L'examen des conditions d'engagement de la responsabilité des différents acteurs investis dans le maintien de la paix sur le fondement d'une résolution contraignante du Conseil de sécurité révèle la possibilité de contrôler juridictionnellement la validité des mesures d'exécution des actes de droit dérivé onusien. Même si l'ONU bénéficie par principe d'une immunité juridictionnelle afin de préserver l'indépendance et l'efficacité de ses missions, il est tout de même possible de déférer devant un juge les actes de droit dérivé onusien quand, à l'occasion de leur mise en œuvre, ceux-ci ont pu être à l'origine d'un préjudice faisant naître un rapport de responsabilité. Ce mécanisme d'engagement de la responsabilité internationale qui constitue dans l'ordre international l'unique moyen permettant de rétablir la légalité internationale, permet ainsi de soumettre effectivement les actes de droit dérivé onusien à la légalité à travers le contrôle de leur exécution.

685. L'analyse des contrôles internationaux pesant sur l'exécution des actes de droit dérivé onusien paraît mitigée : elle est décevante dans le sens où les organes subsidiaires du Conseil autres que les TPI ne disposent pas des moyens adéquats pour garantir un contrôle satisfaisant de la régularité des actions qu'ils mènent mais elle paraît également rassurante à travers le constat qu'il est tout à fait possible, lorsque l'exécution des actes de droit dérivé onusien donne naissance à un fait internationalement illicite, d'engager la responsabilité internationale de l'ONU pour l'action de ses organes subsidiaires ainsi que celle des États exécutants. Il est ainsi satisfaisant de constater que le contrôle le plus facilement envisageable quant à l'exécution des actes de droit dérivé onusien est celui qui est réalisé par une instance juridictionnelle indépendante et impartiale.

686. Cette conclusion relative au contrôle de l'exécution des actes de droit dérivé est d'autant plus satisfaisante qu'elle vient pallier une lacune inscrite dans les fondements de l'architecture institutionnelle des Nations Unies interdisant à la CIJ de s'instituer comme l'organe judiciaire de contrôle des actes des organes politiques des Nations Unies. Quand bien même il est juridiquement envisageable d'aboutir à un contrôle incident de la régularité des résolutions du Conseil de sécurité, il n'en reste pas moins que les juridictions internationales saisies d'une telle question useront de la subtilité

politique nécessaire pour ne pas s'immiscer dans l'action menée en faveur de la paix[424], dont on sait que l'impulsion au sein du Conseil de sécurité résulte le plus souvent d'un accord politique arraché au prix d'intenses négociations. Dès lors, s'il est politiquement difficile d'envisager un développement jurisprudentiel conséquent autour du contrôle de la légalité des résolutions du Conseil de sécurité, il n'en reste pas moins que les juridictions internationales sont tout à fait aptes à mettre en œuvre la responsabilité internationale de l'Organisation elle-même ainsi que celle des États lorsque l'exécution des actes de droit dérivé onusien a causé un fait internationalement illicite, ce qui leur permet d'apprécier juridictionnellement la légalité de l'exécution des actes de droit dérivé onusien.

424 P. KLEIN, *op. cit.*, p. 61.

Section 2. Les contrôles internes de l'exécution des actes de droit dérivé onusien

687. De la même manière que cette étude l'avait déjà mis en lumière concernant l'exécution des actes de droit dérivé onusien[425], les ordres internes jouent ici encore un rôle complémentaire à celui de l'ordre international quant au contrôle de la validité du droit dérivé onusien. Il leur revient de contrôler la légalité des mesures internes prises pour l'exécution des actes de droit dérivé onusien au regard du bloc de la légalité interne. La répartition des compétences juridictionnelles qui se dessine entre l'ordre international et les ordres internes, chacun contrôlant les actes émis par son ordre juridique d'appartenance, contribue à dessiner les contours d'un système judiciaire global au système de sécurité collective fondé sur un principe de complémentarité entre les ordres juridiques le composant. Ainsi, en complément des contrôles existants dans l'ordre international, les ordres juridiques internes permettent de réaliser un contrôle de la mise en œuvre des actes de droit dérivé onusien afin de s'assurer que les actions coercitives décidées par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII soient menées dans le respect de la légalité.

Afin qu'un contrôle dans les ordres internes puisse être réalisé relativement aux actes de droit dérivé onusien, encore faut-il qu'ils soient invocables dans l'ordre juridique considéré (§ 1), c'est-à-dire qu'il soit possible devant le juge interne de se prévaloir de la norme de droit dérivé onusien en tant qu'elle s'insère dans la hiérarchie des normes internes[426]. Ce n'est que dans ce cas que le juge interne peut alors réaliser un contrôle relatif aux actes de droit dérivé onusien dont la portée, qui a pu un temps sembler être mise en question, paraît aujourd'hui circonscrite de manière certaine (§ 2).

§ 1. L'invocabilité dans les ordres internes des actes de droit dérivé onusien

688. L'objet profondément politique des actes de droit dérivé onusien adoptés pour restaurer la paix internationale place souvent le juge, à qui l'on demande de connaître de litiges faisant intervenir de tels actes, dans une situation délicate : chargé du respect de la légalité, il semble avoir du mal à jauger la part de responsabilité qui lui revient dans le

425 Voir les développements *supra* Seconde Partie, Titre 3, Chapitre 5 – L'exécution des actes de droit dérivé onusien.

426 D. ALLAND, *L'applicabilité directe du droit international considérée du point de vue de l'office du juge : des habits neufs pour une vieille dame ?*, RGDIP 1998-1, p. 234.

contrôle de la mise en œuvre des actions décidées par le Conseil de sécurité en faveur de la sécurité internationale. Il doit en effet à la fois faire preuve de retenue pour ne pas mettre en péril les choix politiques qui ont été faits par les autorités nationales et internationales et à la fois garantir que ces actions sont menées dans le respect du principe de légalité. Ainsi, les ordres juridiques nationaux semblent osciller entre ouverture et fermeture face aux actes de droit dérivé onusien (A), seule l'intervention de l'ordre juridique communautaire semble offrir au juge interne, qu'il soit communautaire ou national, une base solide pour fonder son appréciation de la légalité de la mise en œuvre du droit dérivé onusien (B).

A. Une invocabilité limitée dans l'ordre juridique national

689. Dans le silence de la Constitution de 1958[427], les juges français ont été amenés à élaborer les conditions de l'applicabilité en droit interne des normes de droit international, le juge judiciaire faisant souvent preuve de plus de souplesse que le juge administratif sur la manière de prendre en considération ces normes en tant que telles. Comme on a pu le constater, les résolutions du Conseil de sécurité, notamment en ce qu'elles ont pour destinataires essentiels les États, ne semblent pas pouvoir être revêtues de l'effet direct en droit interne, mais devraient cependant pouvoir être invocables devant le juge interne[428] puisque c'est sur leur fondement que les autorités nationales adoptent des mesures qui peuvent porter une atteinte aux droits fondamentaux des individus. Si l'exigence constitutionnelle formelle de la publication semble gêner l'invocabilité en droit interne des actes de droit dérivé onusien (1), c'est en réalité une construction prétorienne difficilement justifiable aujourd'hui qui se présente comme le principal écueil à une telle invocabilité (2).

427 L'expression est de F. POIRAT, *Les résolutions du Conseil de sécurité devant le Conseil d'État et la Cour de Cassation : variations sur un même thème*, RGDIP 2000-2, p. 547.

428 Pour une comparaison avec l'invocabilité dans les ordres internes du droit de l'Union européenne voir F. SCHMIED, *Les effets des accords de l'OMC dans l'ordre juridique de l'Union européenne et de ses États membres – L'invocabilité au service de l'influence de l'Union sur la mondialisation du droit*, thèse, 2011, Université de Lorraine, spé. Chapitre II – L'invocabilité des accords internationaux conclus par l'Union européenne devant les juges nationaux, §§ 220-402, pp. 131-209.

1. La question ambiguë de l'exigence constitutionnelle de publication.

690. Ainsi qu'en dispose l'article 55 de la Constitution française de 1958[429], la publication d'un accord international est la condition absolue de son applicabilité dans l'ordre interne[430], ce n'est que s'il est régulièrement publié qu'il pourra se voir reconnaître une autorité supérieure aux lois. Divers actes de droit interne adoptés par le pouvoir exécutif viennent confirmer l'exigence de publication d'un accord international pour que celui-ci puisse être invocable en droit interne[431], notamment lorsque l'accord contient des dispositions de nature à affecter les droits et obligations des particuliers. La publication se présente dans ce cas précis d'abord comme une condition de l'opposabilité de l'accord vis-à-vis des particuliers qui veulent s'en prévaloir et le défaut de publication induit dans ce cas logiquement l'impossibilité de l'invoquer devant le juge interne. Ces textes de droit interne prévoient cependant un assouplissement en ce qui concerne les actes des organisations internationales, c'est-à-dire le droit dérivé des organisations dont la France est membre, puisqu'une publication dans un recueil officiel de l'organisation prévue par le traité constitutif peut suffire pour que l'acte de droit dérivé soit opposable aux particuliers[432].

691. Les résolutions du Conseil de sécurité étant notifiées à chaque État par la voie diplomatique, elles ne sont pas publiées en tant que telles au JORF, ni même annexées aux décrets qui les mettent en œuvre[433], elle ne font donc pas l'objet d'une publication

---

429 Constitution française de 1958, art. 55 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

430 F. POIRAT, *op. cit.*, p. 549.

431 Deux décrets ministériels rappellent l'exigence de publication des accords internationaux au JORF : Décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié par le Décret n° 86-707 du 11 avril 1986, art. 3, al. 1er : « Après transmission au ministre des affaires étrangères et, s'il y a lieu, ratification, les conventions, accords, protocoles ou règlements, prévus aux articles précédents et de nature à affecter, par leur application, les droits ou les obligations des particuliers, doivent être publiés au Journal officiel de la République française »

432 Décrets précités, art. 3, al. 3 : « Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux règlements émanant d'une organisation internationale lorsque ces règlements sont intégralement publiés dans le Bulletin officiel de cette organisation, offert au public, et lorsque cette publication suffit, en vertu des dispositions expresses d'une convention engageant la France, à rendre ces règlements opposables aux particuliers. »

433 Il faut à ce titre relever l'exception constituée par la publication des deux résolutions instituant les TPI en annexe des circulaires interprétant les lois qui adaptent la législation française aux résolutions S/RES/827 (1993) et S/RES/955 51994) du Conseil de sécurité, voir la Circulaire du 10 février 1995 commentant la loi n° 95-1 du 2 janvier 1995 (JORF n° 44 du 21 février 1995 p. 2757) et la Circulaire du 22 juillet 1996 prise pour l'application de la loi n° 96-432 du 22 mai 1996 (JORF n° 203 du 31 août 1996 p. 13008).

au sens de l'article 55 de la Constitution. Il convient cependant de se demander de quelle manière il est possible d'apprécier leur mise en ligne sur le site des Nations Unies afin de répondre à la question de savoir si un tel mécanisme pourrait être considéré comme une « publication ». Le Commissaire du gouvernement P. ORDONNEAU dans l'affaire M'Bounya relative à la fin de la tutelle française sur le Cameroun[434] a exprimé un avis plus que tranché sur l'impossibilité absolue de considérer la publication des documents officiels des Nations Unies comme remplissant l'exigence de publication formulée dans la Constitution[435]. En effet, même si le système de diffusion des actes des Nations Unies s'est considérablement développé par le biais du site internet officiel de l'Organisation[436], facilitant ainsi l'accès du public à la plupart des actes de l'Organisation, la Charte elle-même ne prévoit pas dans ses dispositions de publication systématique des actes de ses organes, au contraire de l'Union européenne qui dispose d'un journal officiel qui lui est propre[437] et qui prévoit la publication des actes de ses institutions[438].

692. En l'absence de publication juridiquement satisfaisante des actes de droit dérivé onusien, il serait donc impossible de conclure à leur invocabilité devant le juge en droit interne, mais il semble que le juge lui-même ne fasse que peu de cas de cette obligation de publication. Alors même que c'est en exerçant son contrôle sur la régularité de la publication des accords internationaux que le juge administratif a originellement précisé les conditions de l'invocabilité du droit international conventionnel en droit interne[439], il lui arrive aujourd'hui à certains moments de ne pas la contrôler[440] comme de refuser

434 CE Sect. 3 nov. 1961, *M'Bounya*, *Leb.* p. 612, concl. Ordonneau.

435 Le Commissaire du gouvernement estime en effet que « ces documents sont seulement destinés à la documentation et à la propagande : c'est un matériau destiné aux journalistes ou aux étudiants, pas au juge quel qu'il soit. », cité *in* M.-P. LANFRANCHI, *La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité*, AFDI 1997, pp. 55-56.

436 L'intégralité des résolutions du Conseil de sécurité est consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/docs/cs/

437 Le Journal officiel de l'Union européenne est consultable à l'adresse suivante : http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=fr

438 TFUE, art. 297.

439 CE Ass, 13 juillet 1965, Société Navigator, Rec. p. 423. Voir D. ALLAND, *Le juge français et le droit d'origine internationale*, in P.-M. DUPUY (dir), *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, éd. Panthéon Assas, 2001, p. 51.

440 En effet, dans l'arrêt précité M'Bounya, le Conseil d'État a tout de même pris en considération la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies alors qu'elle n'avait pas fait l'objet d'une publication ; le juge judiciaire a également accepté l'invocabilité des annexes de la Convention de Chicago de 1944 et d'actes portant interprétation des statuts du FMI alors qu'aucun de ces documents n'avaient jamais été publiés, affaires citées *in* M.-P. LANFRANCHI, *op. cit.*, p. 56. Mais c'est surtout l'arrêt rendu par la Cour de Cassation le 15 juillet 1999 qui montre le mieux le caractère parfois inopérant de

l'invocabilité alors même que l'acte a été régulièrement publié[441], sans que la doctrine réussisse à systématiser ce mouvement jurisprudentiel aléatoire. Cette imprécision de la jurisprudence interdit de tirer des conclusions certaines quant au sort systématique que le juge réserve aux résolutions du Conseil de sécurité, plaidant cependant pour une approche nuancée et casuiste[442] de l'exigence constitutionnelle de publication afin de déduire l'invocabilité de ces actes. Néanmoins, le contrôle limité de cette obligation n'est pas l'obstacle essentiel que rencontre la question de l'invocabilité devant le juge interne des résolutions du Conseil de sécurité.

2. La théorie difficilement justifiable de l'acte de gouvernement en droit interne

693. Lorsque le juge admet l'invocabilité d'une résolution du Conseil de sécurité, c'est-à-dire lorsqu'il accepte la recevabilité de ce moyen à l'appui d'un recours individuel, il peut néanmoins juger la requête irrecevable au motif que l'acte litigieux d'exécution de la norme internationale constitue un acte de gouvernement entrainant ainsi l'incompétence de toute juridiction pour en connaître. La théorie de l'acte de gouvernement est une construction prétorienne, une simple « question de politique jurisprudentielle »[443], offrant au juge l'opportunité de ne pas s'immiscer dans des affaires à caractère hautement politique concernant soit les relations entre les organes de l'État[444] soit la conduite des relations internationales[445], les actes adoptés dans ce cas par l'autorité administrative sont insusceptibles de recours devant le juge.

---

l'exigence de publication laissant le juriste perplexe : la Cour a admis l'invocabilité de la résolution 687 du Conseil de sécurité du 3 avril 1991 alors qu'il n'existait ni mesures de transposition en droit interne, ni publication de la résolution dans le JORF, voir C. Cass, civ. 1ère, 15 juillet 1999 et F. POIRAT, *op. cit.*, p. 556.

441 Le juge judiciaire a refusé de reconnaître l'applicabilité directe d'un règlement sanitaire de l'OMS adopté en 1951 pourtant régulièrement publié : Cour de Paris, 13e chambre, 18 novembre 1967, Époux Pivert, AFDI 1968, p. 866, cité *in* F. POIRAT,, *op. cit.*, p. 555.

442 D. ALLAND, *L'applicabilité directe du droit international considérée du point de vue de l'office du juge…, op. cit*., p. 209.

443 M. HAURIOU, Note sous TC, 25 mars 1911, *Rouzier*, S 1911, 3, 105, cité *in* X. DUPRE DE BOULOIS, *La théorie des actes de gouvernement à l'épreuve du droit communautaire*, RDP 2000, p. 1823.

444 CE Ass., 9 avril 1999, *Mme Ba, Rec.*, p. 124, RFDA, 1999, p. 566, concl. F. SALAT-BAROUX, AJDA, 1999, p. 409, chr. F RAYNAUD et P FOMBEUR, D 2000, J, 335, note P. SERRAND, CCC 7/1999, p. 109, note J. ROBERT, cette Revue, 1999, p. 1573, note J.-P. CAMBY, cité *in* X. DUPRE DE BOULOIS, *op. cit.*, p. 1791.

445 CE, 29 décembre 1997, *Société Héli-Union*, n° 138310 ; CE, 12 mars 1999, *Société Héli-Union*, n° 162131.

694. Le juge administratif considère ainsi que le décret exécutant une résolution du Conseil de sécurité constitue un acte de gouvernement qui « échappe, par suite, à tout contrôle juridictionnel »[446]. Le Conseil d'État a, pendant un temps seulement, estimé que la mesure individuelle prise sur le fondement d'un tel décret était quant à elle détachable de la conduite des relations internationales et ne constituait donc pas un acte de gouvernement[447]. Le caractère détachable de l'acte permettait alors au juge de retrouver sa compétence à l'égard d'un tel acte et exerçait donc un contrôle de la correcte exécution des engagements internationaux de la France par la voie du recours en annulation ou en réparation[448]. Or il est revenu sur sa jurisprudence[449], interdisant ainsi tout recours contre les mesures réglementaires et individuelles prises pour l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité, se refusant, dans ce cas, à exercer le contrôle de conventionalité dont il est pourtant constitutionnellement investi[450].

695. C'est là que semble résider le paradoxe de l'acte de gouvernement[451], spécialement en ce qui concerne les actes non détachables de la conduite des relations internationales. En tant que juge de la conventionalité des normes de droit interne ainsi consacré par le Conseil constitutionnel, le juge ordinaire est chargé de contrôler la conformité des actes internes d'exécution des normes internationales qui engagent la France. Or c'est au nom de l'immunité juridictionnelle que revêtent de tels actes que le juge administratif se refuse à contrôler la conformité de l'acte interne à la norme internationale qu'il est chargé d'exécuter, comme si l'acte de droit international « inoculait »[452] son immunité juridictionnelle aux actes de droit interne pris pour son exécution.

Une telle politique juridictionnelle, totalement indépendante de toute question de pur droit, semble difficilement s'accommoder des exigences de l'état de droit car elle postule l'idée critiquable selon laquelle la liberté d'appréciation reconnue au pouvoir

---

446 CE, 29 décembre 1997, *Société Héli-Union*, n° 138310.

447 CE, 19 février 1988, *Société Robatel*, *Rec.*, p. 75.

448 X. DUPRE DE BOULOIS, *op. cit.*, p. 1802.

449 CE, 12 mars 1999, *Société Héli-Union*, n° 162131.

450 CC, Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse, § 3 : « Considérant que, si ces dispositions [de l'article 55 de la Constitution de 1958] confèrent aux traités, dans les conditions qu'elles définissent, une autorité supérieure à celle des lois, elles ne prescrivent ni n'impliquent que le respect de ce principe doive être assuré dans le cadre du contrôle de la conformité des lois à la Constitution prévu à l'article 61 de celle-ci »

451 O. CAYLA, *Le contrôle des mesures d'exécution des traités : réduction ou négation de la théorie des actes de gouvernement ?*, RFD adm. 10 (1) janv.-févr. 1994, p. 1.

452 X. DUPRE DE BOULOIS, *ibid*.

politique ne serait pas conciliable avec le respect de la légalité[453]. Si c'est la raison pour laquelle les États fondateurs des Nations Unies ont en 1945 refusé de conférer à la CIJ la compétence pour apprécier la légalité des actes de organes politiques des Nations Unies, l'argument semble cependant moins facilement défendable aujourd'hui dans un État démocratique fondé sur le principe de légalité. Certes, l'autocensure[454] du juge administratif répond à sa volonté de ne pas intervenir dans la conduite de certaines affaires politiquement sensibles, mais son autocensure n'a pas à être absolue et un contrôle restreint de ces actes est envisageable tout en préservant l'autonomie du pouvoir politique.

696. L'invocabilité en droit interne des résolutions du Conseil de sécurité paraît aléatoire devant le juge national et spécialement devant le juge administratif qui, s'il l'accepte parfois, refuse néanmoins de réaliser un contrôle de la conventionalité des mesures internes d'exécution de l'acte de droit dérivé onusien. En refusant de réaliser ce contrôle des mesures d'exécution, le juge interne refuse d'apprécier la correcte mise en œuvre du droit dérivé onusien. Il semble à ce titre que l'Union européenne joue un rôle de filtre, purgeant la mesure interne d'exécution de l'empreinte de toute immunité juridictionnelle pour permettre aux juges nationaux et régionaux de devenir les juges de droit commun du contrôle de l'exécution du droit dérivé onusien.

B. Une invocabilité permise par le truchement des mécanismes du droit de l'Union européenne

697. En matière d'exécution des actes de droit dérivé onusien, l'Union européenne offre des moyens pour assurer une application uniforme de ces actes, et donc garantir leur efficacité, par la voie du règlement communautaire (1). Dès lors, en exécutant la norme de droit de l'Union, les autorités nationales donnent effet aux actes de droit dérivé onusien et les mesures ainsi adoptées peuvent être contrôlées par le juge interne (2).

453 X. DUPRE DE BOULOIS, *op. cit.*, p. 1819.
454 X. DUPRE DE BOULOIS, *op. cit.*, p. 1822.

1. Le règlement de droit de l'Union, instrument privilégié de la mise en œuvre des actes de droit dérivé onusien

698. Lorsque l'Union européenne décide de prendre en charge l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité imposant des sanctions économiques, elle agit préalablement au titre de la PESC en adoptant une position commune, ce qui lui permet ensuite d'agir au titre de la politique commerciale en édictant un règlement[455]. Le règlement qui précise les modalités d'exécution de l'acte de droit dérivé onusien n'est donc pas directement fondé sur cet acte qu'il a pour objet de mettre en œuvre mais sur l'initiative politique prise à la majorité des États membres de l'Union européenne au sein du Conseil de mettre en œuvre l'acte de droit dérivé international. La décision adoptée par l'Union au titre de la PESC fonde la compétence de l'Union pour adopter des mesures restrictives dans le domaine de la politique commerciale et traduit la conception dualiste sur laquelle est construite l'Union européenne. À la différence de l'ordre juridique français dans lequel l'acte de droit dérivé onusien est mis en œuvre par le même acte juridique qui assure sa réception dans l'ordre interne, l'ordre juridique de l'Union procède en deux temps, d'abord par une transformation de la nature de la norme applicable puis par une mise en œuvre de cette norme convertie par l'édiction d'un acte de droit de l'Union. Il est nécessaire que l'obligation énoncée dans l'ordre juridique international soit transmutée dans l'ordre communautaire pour que l'Union puisse valablement agir, non en vertu d'une résolution contraignante du Conseil mais en vertu de sa propre initiative, quoique puisant sa raison d'être dans l'acte de droit dérivé onusien. Au système moniste qui empêche parfois de contrôler au regard de l'acte de droit international la conformité de l'acte de droit interne qu'il vise à mettre en œuvre, l'Union européenne a clairement fait le choix d'un système dualiste, interdisant de contrôler l'acte de transmutation de la

455 TFUE, art. 215 : « 1. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen. 2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques. » Voir également A. VANDEPOORTER, *L'application communautaire des décisions du Conseil de sécurité*, AFDI 2006, p. 114.

norme internationale[456] mais imposant le contrôle de la validité de l'acte communautaire adopté pour lui donner effet dans l'ordre communautaire.

699. Le règlement communautaire constitue l'acte clef par lequel l'Union garantit l'uniformité de sa législation puisqu'il est obligatoire et directement applicable sur le territoire de chaque État membre[457]. Les autorités nationales n'ont donc aucun besoin d'adopter des mesures internes d'exécution de l'acte dans leur ordre juridique, celui-ci étant auto-exécutoire, il s'applique dans les ordres internes dès son entrée en vigueur. En conséquence, lorsque les autorités nationales adoptent des mesures internes d'exécution pour donner matériellement effet aux dispositions du règlement communautaire, elles donnent en réalité effet aux actes de droit dérivé onusien dont l'Union européenne a pris l'initiative de la réalisation ; ces autorités nationales n'agissent non plus sur le fondement d'une norme de droit international extérieure à leur ordre juridique, mais sur le fondement d'un acte de droit de l'Union, appartenant à un ordre juridique à la fois autonome et intégré aux différents ordres juridiques nationaux. Le caractère directement applicable du règlement communautaire dans les ordres juridiques nationaux permet son invocabilité devant le juge interne lorsqu'est contestée la validité de la mesure nationale qui vise à lui donner effet.

2. Le règlement de droit de l'Union comme fondement des mesures internes d'exécution des actes de droit dérivé onusien

700. Le fait que le règlement communautaire vienne s'intercaler dans l'ordre interne entre l'acte de droit dérivé onusien et la mesure de droit interne fait perdre à cette dernière son caractère d'acte de gouvernement non détachable de la conduite des relations

---

456 TUE, art. 24 § 1er *in fine* : « La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions [relatives à la politique étrangère et de sécurité commune]. » ; TFUE, art. 275 : « La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base. Toutefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne. » Cet article prévoit précisément que la seule exception à l'incompétence de la Cour concerne les actes pris dans le cadre du marché commun et non au titre de la PESC.

457 TFUE, art. 288, al. 2 : « Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. »

internationales et garantit ainsi la possibilité de contester sa légalité devant le juge national. L'acte de droit interne ne fait plus qu'une application indirecte de l'acte de droit dérivé onusien car étant directement fondé sur l'acte communautaire, il se déleste ainsi de ses dernières particules d'immunité juridictionnelle qui le rattachaient à l'acte de droit international. Du fait de l'applicabilité directe du règlement de droit de l'Union dans les ordres nationaux, de son intégration automatique au bloc de légalité interne, le règlement peut être invoqué devant les juridictions internes à l'appui d'un recours en réparation ou en annulation formé contre la décision nationale litigieuse qui ferait une mauvaise application des dispositions de l'acte communautaire. Dès lors, toute juridiction investie de la compétence de contrôler les mesures d'application du droit communautaire sera donc compétente pour contrôler de manière indirecte la mise en œuvre des actes de droit dérivé onusien.

701. L'attitude de la CEDH à cet égard est d'ailleurs flagrante, elle peut tout à fait être rapprochée de la position adoptée en droit interne par le Conseil d'État relativement à sa théorie des actes de gouvernement. Alors que la Cour a refusé d'apprécier la légalité des actions menées par la France en ex-Yougoslavie sur le fondement direct d'une résolution du Conseil de sécurité[458], elle accepte au contraire de contrôler les mesures nationales d'application du droit communautaire visant à donner effet à ces résolutions[459]. Même si dans l'affaire Behrami, la Cour déclare la requête irrecevable au motif de son incompétence *ratione personae*, elle expose au cours de sa décision des arguments qui ne sont pas sans rappeler la théorie des actes de gouvernement développée par le Conseil d'État. Elle estime en effet qu'apprécier au regard de la Convention les actions des contingents français en ex-Yougoslavie menées en application du Chapitre VII constituerait une immixtion injustifiée dans la conduite des opérations de paix décidées par le Conseil de sécurité[460]. La Cour refuse donc de contrôler la légalité des mesures nationales prises directement sur le fondement d'un acte de droit dérivé onusien, « inoculant » ainsi l'immunité juridictionnelle conférée à ces actes aux mesures nationales prises pour leur exécution.

---

458 CEDH, 2 mai 2007, *Behrami c. France* et *Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, décision sur la recevabilité, Requêtes jointes n° 71412/01 et n° 78166/01.

459 CEDH, 30 juin 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Aiketi c. Irlande*, Grande Chambre, Requête n° 45036/98, Rec. 2005-VI.

460 CEDH, affaire *Behrami* précitée, § 149.

702. À l'inverse, la Cour a accepté de contrôler la conformité à la Convention des mesures nationales d'exécution du droit communautaire adopté pour donner effet à des actes de droit dérivé onusien. Dans ce cas, elle a considéré que le règlement communautaire avait purgé les mesures nationales de tout lien de rattachement direct aux actes de droit dérivé onusien, lui permettant alors d'apprécier la légalité des mesures nationales d'exécution sans pour autant porter un quelconque jugement sur les actes de droit dérivé onusien. Cette différence de traitement juridictionnel des mesures nationales d'exécution des actes de droit dérivé onusien, qu'elles soient ou non directement fondées sur ces actes, témoigne du rôle considérable que jouent les actes de droit communautaire quant à la justiciabilité des mesures nationales d'exécution. L'ordre juridique communautaire, à la fois autonome par rapport à l'ordre juridique international et intégré aux différents ordres juridiques internes, pallie l'absence d'invocabilité directe devant les juges internes des actes de droit dérivé onusien.

703. En outre, il est possible pour le juge national de procéder à un contrôle incident du règlement communautaire mettant en œuvre un acte de droit dérivé onusien lorsqu'un doute naît quant à la conformité aux valeurs constitutionnelles de la mesure nationale d'exécution de l'acte communautaire. Le célèbre arrêt *Arcelor* rendu par le Conseil d'État[461] est certes relatif à une directive communautaire, et non pas un règlement, mais repose spécifiquement sur le cas particulier où cette directive revêt les mêmes caractères qu'un règlement, c'est-à-dire lorsque ses dispositions sont précises et inconditionnelles. Il est donc possible d'étendre à l'hypothèse d'un règlement communautaire exécutant un acte de droit dérivé onusien la solution proposée par le Conseil d'État relativement aux directives communautaires précises et inconditionnelles.

Ainsi, si à l'appui d'un recours en annulation contre un acte de droit interne mettant en œuvre un règlement communautaire, le requérant soulève une exception d'inconstitutionnalité relative à l'acte de droit interne, le Conseil d'État s'estime compétent, lorsqu'il existe une norme équivalente en droit communautaire, pour examiner la validité de l'acte communautaire au regard de la norme dont la méconnaissance est invoquée. Si le Conseil fait face à une difficulté sérieuse d'interprétation de l'acte communautaire, il sursoit alors à statuer afin de poser une question préjudicielle à la CJUE en appréciation de la validité du règlement. Cependant,

---

461 CE Ass., 8 février 2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres, *Rec.* p. 55, concl. GUYOMAR ; GAJA n° 116 ; RFDA 2007, p. 564, notes LEVADE, MAGNON, ROBLOT-TROIZIER et CANEDO-PARIS.

s'il n'existe pas de norme équivalente dans l'ordre communautaire à la norme constitutionnelle dont le requérant prétend être privé, il revient au Conseil d'apprécier directement la conformité de l'acte de droit interne à la Constitution.

Au terme de cette savante conception des rapports entre l'ordre communautaire et l'ordre national, chaque juge est responsable de l'appréciation de la validité des normes issues de son propre ordre juridique, la CJUE appréciant la validité du règlement, le Conseil d'État celle de la mesure nationale d'exécution. Ainsi, lorsque les autorités nationales adoptent des mesures d'exécution d'un règlement communautaire adopté pour donner effet à des actes de droit dérivé onusien, il est possible de procéder à un contrôle de la légalité à la fois des mesures nationales et des mesures communautaires, le droit communautaire inoculant aux mesures nationales prises pour son exécution le caractère de mesures faisant grief.

704. L'Union européenne se présente comme un système juridique autonome jouant un rôle de filtre entre l'ordre international et les ordres internes favorisant la justiciabilité des mesures nationales d'exécution des actes de droit dérivé onusien. Par sa conception dualiste clairement assumée des rapports entre les ordres juridiques, l'Union européenne permet automatiquement la reconnaissance de la qualité d'actes faisant grief aux mesures nationales prises pour la mise en œuvre des mesures décidées dans le cadre du système de sécurité collective en situation de crise. L'ordre juridique de l'Union s'illustre ici comme le trait d'union entre l'ordre international et les ordres internes, permettant ainsi à ces derniers de remplir un rôle complémentaire à celui de l'ordre international en matière de contrôle du droit dérivé onusien en appréciant la légalité de l'exécution dans les ordres internes du droit dérivé onusien.

705. L'idée qui apparaît en filigranes tout au long de l'analyse de l'effectivité normative du droit dérivé onusien selon laquelle, en situation de crise, les ordres juridiques international et internes noueraient des rapports de complémentarité trouve ici encore, quant à l'invocabilité des actes de droit dérivé onusien dans les ordres internes, un écho certain. Chargé de l'édiction de la norme de droit dérivé onusien, l'ordre juridique international offre les moyens juridiques destinés à en assurer le contrôle, chargés de la mise en œuvre du droit dérivé onusien, les ordres juridiques internes se dotent des mécanismes qui en réalisent le contrôle juridictionnel. L'ordre

international, celui de l'Union et de ses États membres développent ainsi des rapports qui garantissent à la fois leur autonomie respective et leur complémentarité, chacun chargé de la réalisation et du contrôle d'une phase déterminée du processus engrangé en situation de crise. L'ordre international se présente incontestablement comme l'ordre édictant et déterminant les mesures, l'ordre de l'Union agit comme filtre, c'est-à-dire réceptionnant mais également uniformisant les modalités de mise en œuvre, puis les ordres internes comme agents d'exécution matérielle demeurent les titulaires ultimes de la puissance publique.

Les ordres juridiques instaurent entre eux des mécanismes de relevance qui permettent à des juridictions internes de participer à l'appréciation de la validité du droit dérivé onusien. L'existence même de ces mécanismes traduit une complémentarité formelle qui doit être complétée par une complémentarité matérielle afin que la notion de droit dérivé onusien conserve une unité en tant que catégorie juridique. La découverte d'une complémentarité matérielle découle de la portée du contrôle réalisé sur les mesures soumises au contrôle du juge interne.

§ 2. La portée du contrôle des mesures internes d'exécution des actes de droit dérivé onusien

706. Si l'on a pu constater que la CIJ refusait de réaliser un contrôle principal de la légalité des résolutions du Conseil de sécurité lorsqu'elle est saisie à titre contentieux[462], l'analyse de l'invocabilité dans les ordres internes des actes de droit dérivé onusien fait montre de la possibilité offerte aux juridictions internes d'effectuer un contrôle des mesures d'exécution de ces actes. C'est donc à travers l'examen des mesures d'exécution que les juridictions internes, nationales ou régionales, peuvent exercer une vérification de la régularité des actions menées en vertu du Chapitre VII. Si des juridictions internes ont tenté d'exercer un contrôle des résolutions du Conseil de sécurité elles-mêmes, il apparaît en réalité que l'objet du contrôle qu'elles peuvent réaliser est plus restreint (A). Cependant, à une restriction de l'objet du contrôle doit être associée une étendue certaine du contrôle que ces juridictions peuvent opérer en association avec les autorités politiques internes (B).

462 CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, Rec. 1971, p. 16.

A. L'objet du contrôle de l'exécution des actes de droit dérivé onusien

707. En affirmant qu'elle n'était pas compétente pour apprécier à titre principal la validité des décisions des organes des Nations Unies, la CIJ a laissé entendre que ce contrôle pouvait être réalisé par d'autres juridictions[463], opportunité dont ont été tentées de se saisir certaines juridictions. Ces tentatives se sont heurtées à leur incompétence pour apprécier à titre principal la légalité des résolutions du Conseil de sécurité (1) mais ont confirmé de manière indéniable leur compétence pour apprécier la régularité des actes adoptés pour donner effet à ces résolutions (2).

1. L'impossible contrôle à titre principal par les juridictions internes des actes de droit dérivé onusien

708. En affirmant que la Charte des Nations Unies ne lui conférait pas compétence pour apprécier la légalité des décisions du Conseil de sécurité[464], la CIJ a implicitement énoncé que ce contrôle pouvait être exercé par d'autres juridictions qui se reconnaîtraient compétentes pour ce faire, opportunité dont s'est saisi le TPIY pour apprécier lui-même la validité de l'acte de droit dérivé onusien qui l'instituait[465]. Mais la CIJ a également considéré que si elle n'était pas compétente à titre principal pour examiner de tels actes, elle pouvait, dans l'exercice de sa fonction judiciaire, lorsque des objections étaient formulées à ce sujet, examiner la question dans l'exposé de ses motifs. En ce sens, la CIJ reconnaît qu'il est possible d'interpréter, au cours d'une instance judiciaire, les résolutions du Conseil de sécurité lorsque de cette interprétation dépend la solution à apporter à la question ou au différend qui lui sont soumis. Elle a donc envisagé l'éventualité d'une appréciation incidente des résolutions du Conseil de sécurité, opportunité dont ont tenté de se saisir certaines juridictions internes devant lesquelles la question était soulevée. Cependant, ces tentatives sont restées lettre morte pour diverses raisons tenant soit à l'incompétence *ratione personae* des juridictions saisies, soit au constat indépassable de l'immunité juridictionnelle reconnue aux actes des organisations internationales.

463 M. BEDJAOUI, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité, op. cit.*, pp. 36-37.

464 CIJ, *Affaire du Sud-Ouest africain*, avis précité, § 89.

465 TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic*, affaire IT-94-1, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995.

709. La CEDH a, à plusieurs reprises, été confrontée à la question de l'examen des résolutions du Conseil de sécurité lorsque des requérants se plaignaient d'une violation de leurs droits fondamentaux par des autorités à l'occasion de la mise en œuvre d'actes de droit dérivé onusien. La CEDH a ainsi eu à connaître de prétentions visant à constater des atteintes au droit à la liberté[466], au droit à la sécurité[467], au droit à la propriété[468] ou encore au droit à la liberté d'association[469], qui auraient eu lieu à l'occasion de la mise en œuvre d'actes de droit dérivé onusien. Elle a dû le plus souvent opposer son incompétence *ratione personae* au motif que les mesures d'exécution des actes de droit dérivé onusien étant imputables à l'ONU, elle n'était pas compétente pour juger l'action de l'Organisation mondiale[470], cet argument rejoignant dans une certaine mesure celui de l'immunité juridictionnelle attachée aux actes adoptés par les Organisations internationales. C'est d'ailleurs parce que, dans deux des affaires visées[471], la Cour a mené une analyse de l'imputabilité des mesures d'exécution des actes de droit dérivé onusien discordante de la pratique codifiée dans le projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales, qu'elle en vient à se reconnaître incompétente pour se prononcer sur les violations de la Convention alléguées par les requérants. Quoique la Cour préfère utiliser la théorie de l'autorité et du contrôle ultimes[472] en lieu et place de la théorie du contrôle effectif développée par le projet de la CDI[473], il convient de constater que lorsque la Cour estime que les actes litigieux contestés devant elle sont directement attribuables à l'Organisation mondiale, celle-ci estime ne pas pouvoir apprécier leur conformité à la lumière des dispositions de la Convention. Puisque les actes litigieux ne sont ni imputables aux États parties à la Convention ni localisés sur le territoire d'un État partie à la Convention, la Cour estime ne pas pouvoir en apprécier la conformité au regard de la Convention. Sans aborder de front la question de l'immunité attachée aux actes des organisations internationales qui

466 CEDH, affaire Saramati précitée.
467 CEDH, affaire Behrami précitée.
468 CEDH, affaire Bosphorus précitée.
469 CEDH, *Beric et autres c. Bosnie-Herzégovine*, décision sur la recevabilité, 16 octobre 2007.
470 Solution apportée aux affaires Behrami, Saramati et Beric. La Cour a tout de même rappelé l'argument dans l'affaire Bosphorus, § 152 : « D'une part, la Convention n'interdit pas aux Parties contractantes de transférer des pouvoirs souverains à une organisation internationale (y compris supranationale) à des fins de coopération dans certains domaines d'activité. En outre, même en tant que détentrice des pouvoirs souverains ainsi transférés, l'organisation internationale concernée ne peut, tant qu'elle n'est pas partie à la Convention, voir sa responsabilité engagée au titre de celle-ci pour les procédures conduites devant ses organes ou les décisions rendues par eux. »
471 Affaires Behrami et Saramati.
472 CEDH, affaire Behrami précitée, § 133.
473 CDI, Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011, art. 7.

lui interdirait d'apprécier la validité des actes imputables à l'ONU, la Cour développe cependant une argumentation fondée sur l'étendue de sa compétence personnelle et qui la mène à la même conclusion, son incompétence pour apprécier le respect des droits fondamentaux par des actions de l'ONU.

710. De leur côté, le TPICE et la CJUE ont choisi d'aborder directement la question de l'immunité de juridiction dont bénéficient les résolutions du Conseil de sécurité dans la célèbre affaire *Kadi*[474] et si le TPICE a estimé qu'il pouvait, malgré cette immunité, connaître de la validité des résolutions du Conseil de sécurité, la CJUE, cassant le jugement rendu par le Tribunal, a au contraire confirmé que cette immunité est absolue et empêche ainsi toute juridiction interne de connaître de la validité de tels actes.

711. Le TPICE a d'abord estimé que l'immunité de juridiction accordée aux actes des organisations internationales pouvait être limitée par les normes de *jus cogens* et qu'il lui revenait à ce titre d'en contrôler le respect par les actes de droit dérivé onusien. Ainsi, en estimant, de manière contestable que le droit à la propriété privée, notamment, faisait partie du *jus cogens*, le TPICE a pris l'initiative d'en contrôler le respect par une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le TPICE s'estimait compétent, en raison de l'importance fondamentale de la norme dont la violation était alléguée, pour passer outre l'immunité juridictionnelle et apprécier la validité d'un acte provenant d'un autre ordre juridique au regard des normes de référence de cet ordre juridique. Un tel raisonnement, quoique s'appuyant sur une analyse fort contestable du contenu des normes de *jus cogens*[475], n'est pas en soi original puisque certaines juridictions internes ont déjà accepté de limiter l'immunité juridictionnelle des actes des organisations internationales lorsqu'elle porte atteinte à certains droits fondamentaux, spécialement le droit d'accès à un tribunal, une telle jurisprudence étant cependant limitée à ce jour au contrat de travail[476]. Il semblerait en effet que l'immunité juridictionnelle des actes des

---

474 TPICE, Yassin Abdullah Kadi contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, Affaire T-315/01, jugement du 21 décembre 2005 ; CJCE, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, arrêt du 3 septembre 2008, Rec. 2008, p. I-06351.

475 J.-P. JACQUE, *Le TPICE face aux résolutions du Conseil de sécurité : « Merci M. le Professeur »*, L'Europe des libertés, (octobre – décembre 2005), 6e année - N° 19, Janvier 2006, Doctrine, article consultable à l'adresse suivante : http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/rubrique.php?id_rubrique=51

476 Cour d'appel de Paris (18e Ch., sect. D), 7 octobre 2003, *Banque africaine de développement c. M. A. Degboe* : L'application de l'immunité de juridiction au litige relatif au licenciement de M. Degboe aurait

organisations internationales ne puisse être levée que lorsque cela n'est pas de nature à gêner le bon fonctionnement de l'organisation, c'est donc ce que le TPICE a examiné lorsqu'il s'est demandé si l'immunité de juridiction pouvait céder devant certains droits que les individus tirent du *jus cogens*. Il a cependant répondu à cette question par la négative, en estimant que les résolutions du Conseil de sécurité, en ce qu'elles ne portaient pas atteinte aux normes du *jus cogens*, continuaient de bénéficier de cette immunité.

712. La CJUE a ensuite partiellement contredit cette analyse en estimant que l'immunité des résolutions du Conseil était absolue et qu'il n'appartenait pas aux juridictions communautaires d'en apprécier la validité[477]. Ce *dictum* de principe qui met fin à une position jurisprudentielle embarrassante du TPICE confirme l'idée, défendue également par le Conseil d'État français[478], selon laquelle chaque juge n'est chargé de contrôler la validité que des seuls actes issus de l'ordre juridique qui l'investit de ses compétences juridictionnelles. Il apparaît donc que les juridictions internes ne peuvent pas exercer leur compétence soit au principal soit de manière incidente dans le but d'apprécier la légalité des actes de droit dérivé onusien.

Cette position dualiste clairement tenue par la CJUE interdit ainsi à un juge d'un ordre juridique déterminé de se prononcer sur la validité, et donc sur l'existence, d'une norme tirant les fondements de sa validité dans un autre ordre juridique que le sien. Refusant sa compétence pour respecter l'autonomie des autres ordres juridiques par rapport à lui, le juge interne contribue simultanément à permettre une interdépendance entre les ordres juridiques par le contrôle des mesures d'exécution du droit dérivé onusien.

---

pour effet de porter atteinte à la substance même de son droit à un tribunal, or imposer à la BAD de se défendre devant la juridiction française sur le fond de ce litige n'est pas de nature à entraver son bon fonctionnement, les demandes de M. Degboe sont donc jugées recevables par la Cour. V. M. AUDIT, RCDIP 2004, p. 409.

477 CJCE, *Kadi*, § 287 : « il n'incombe donc pas au juge communautaire, dans le cadre de la compétence exclusive que prévoit l'article 220 CE, de contrôler la légalité d'une telle résolution adoptée par cet organe international, ce contrôle fût-il limité à l'examen de la compatibilité de cette résolution avec le jus cogens ».

478 CE, *Arcelor*, précité.

2. Le possible contrôle à titre principal des mesures internes d'exécution des actes de droit dérivé onusien

713. Quoique les juridictions internes ne puissent pas examiner la légalité des actes de droit dérivé onusien, elles participent cependant au contrôle global du système de sécurité collective en exerçant le rôle de juge de droit commun de la légalité des mesures internes d'exécution du droit dérivé onusien issu du Chapitre VII. Bien que la CEDH limite l'exercice de ses compétences à certaines missions menées au titre de la sécurité collective, la CJUE semble, elle, permettre un contrôle global de la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité dans l'ordre communautaire, traduisant la possibilité pour toute juridiction de réaliser un tel contrôle.

714. La distinction jurisprudentielle établie par la CEDH entre les arrêts Behrami et Saramati d'une part et l'arrêt Bosphorus d'autre part peut encore trouver une autre explication relativement à la nature de la mission menée par les États au nom de la sécurité collective. La Cour justifie son refus d'examiner la légalité des actions litigieuses menées par des contingents européens agissant en vertu du Chapitre VII en raison de l'absence d'autonomie dont disposaient ces entités et dont le comportement était en réalité imputable à l'ONU, alors que les faits de l'espèce mettaient en jeu deux types d'organes différents, dont les comportements ne pouvaient pas être imputés à la même entité. En assimilant les comportements de la KFOR, organe créé par les États membres de l'OTAN dont les agissements auraient dû être attribués aux États, à ceux de la MINUK, organe subsidiaire du Conseil de sécurité dont le comportement est indiscutablement imputable à l'ONU, la Cour semble faire une analyse systémiquement erronée des forces multinationales et internationales dont elle sait qu'elle la mènera à se déclarer incompétente *ratione personae*. En outre, en rappelant à quel point les affaires Behrami et Saramati se distinguent plus que nettement de l'affaire Bosphorus[479], le Cour prend toutes les précautions nécessaires pour ne pas avoir, sur un territoire théâtre d'opérations militaires autorisées et supervisées par les Nations Unies, à exercer de manière variable sa compétence à l'égard des seuls contingents européens dont le comportement serait imputé aux États parties à la Convention. Cependant, la Cour affirme avec certitude son aptitude à vérifier la légalité des mesures nationales

479 En raison, notamment, de l'existence, dans l'affaire Bosphorus, d'un règlement communautaire dont les mesures nationales soumises à son examen en constituent les mesures d'exécution.

d'exécution des actes de droit dérivé onusien lorsqu'elles sont adoptées sur le fondement d'un règlement communautaire[480]. Dans le domaine des sanctions économiques, la CEDH participe assurément au contrôle de l'exécution du droit dérivé onusien.

715. La CJUE, en tant qu'organe garant de la « communauté de droit »[481] que constitue l'Union européenne, veille au respect de la légalité des actes communautaires et ainsi examine la validité des actes de droit de l'Union mettant en œuvre le droit dérivé onusien. Si les traités communautaires interdisent à la CJUE d'exercer sa compétence dans le strict domaine de la PESC[482], ils lui reconnaissent exceptionnellement celle d'examiner des recours contre des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales prises pour exécuter une décision prise au titre de la PESC[483]. Cette exception accordée à la Cour témoigne de l'existence de cette communauté de droit au sein de laquelle la Cour est investie d'un devoir de contrôler la validité des actes communautaires[484]. La théorie des actes de gouvernement étant inexistante en droit communautaire, voire condamnée par la CJUE[485], l'immunité juridictionnelle reconnue aux normes internationales ne saurait, en raison de la primauté de ces normes dans l'ordre communautaire, interdire aux juridictions communautaires de contrôler les actes issus de leur propre ordre juridique pris pour l'exécution de ces normes internationales[486]. C'est en réalité les décisions et positions communes adoptées dans le cadre de la PESC qui font exception au contrôle que la CJUE exerce sur l'ensemble du droit communautaire dérivé. À ce titre, en tant qu'acte de transmutation de la norme de droit international en norme communautaire, la position commune adoptée à l'unanimité des États membres de l'Union au titre de la PESC peut être considérée comme l'opinion des États selon laquelle la résolution du Conseil de sécurité est légale. Dans ce cas, une appréciation par la CJUE de la validité de la position commune, dont les termes sont souvent un calque des résolutions onusiennes qu'elles acceptent, reviendrait effectivement pour la Cour à se prononcer sur la validité de la résolution du Conseil. C'est donc avec une certaine logique inter-systémique que la Cour se voit

480 CEDH, affaire Bosphorus précitée.
481 CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement*, affaire 294/83, Rec. p. 1339, § 23.
482 TUE, art. 24, § 1er, al. 2 et TFUE, art. 275, al. 1er.
483 TFUE, art. 275, al. 2.
484 CJCE, affaire *Les Verts* précitée, *ibid.*
485 X. DUPRE DE BOULOIS, *op. cit.*, p. 1793.
486 CJCE, affaire *Kadi* précitée, § 300.

privée de la compétence d'examiner les décisions et positions communes adoptées dans le cadre de la PESC, parallèlement, en vertu de la communauté de droit que constitue l'Union et de l'autonomie de l'ordre communautaire, la CJUE peut et doit examiner la légalité des actes de droit communautaire d'exécution du droit dérivé onusien.

716. De la même manière, les juridictions nationales européennes se voient également pourvues, du fait de l'applicabilité directe dans leur ordre interne d'un règlement communautaire, d'un fondement juridique solidement ancré dans leur légalité interne, afin de vérifier la validité des mesures nationales d'exécution prises pour la mise en œuvre du droit dérivé onusien. Il semble en général que la méthode proposée par l'Union européenne constitue un modèle satisfaisant pour garantir que les mesures de droit dérivé onusien soient mises en œuvre dans le respect du principe de légalité. En faisant le choix clair du dualisme dans ses rapports avec l'ordre international, et donc de son autonomie par rapport à lui, l'Union européenne préserve l'ordre communautaire de toute incursion des immunités internationales dans le champ de sa légalité interne, offrant par là même les meilleurs gages d'une mise en œuvre des normes de droit international respectueuse de la légalité.

717. Ayant la charge de l'effectivité normative des actes de droit dérivé, les ordres internes assurent à la fois sa réalisation matérielle et le contrôle de la validité des mesures prises pour son exécution. La pratique des juridictions internes de refuser d'apprécier la validité de l'acte de droit dérivé lui-même, tout en acceptant d'apprécier celle des mesures d'exécution, traduit à la fois l'autonomie de chaque ordre juridique que préservent les juges mais également les rapports complémentaires qui se nouent entre eux, chacun jouant son rôle propre au sein du système global de sécurité collective. Les juges internes sont donc investis de la charge de garantir l'effectivité du droit dérivé onusien dans les ordres internes, sous réserve de son exécution légale. En effet, édicté pour remédier à une situation de crise, la mise en œuvre du droit dérivé ne doit céder que devant un impératif d'une valeur équivalente qui réside dans la protection des droits fondamentaux.

B. L'étendue du contrôle de l'exécution des actes de droit dérivé onusien

718. Si les juridictions internes peuvent exercer leur compétence à l'égard des mesures d'exécution des actes de droit dérivé onusien, le contrôle juridictionnel qu'elles réalisent n'est pas le seul qui doit garantir une mise en œuvre interne dans le respect de la légalité des missions décidées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, un contrôle politique doit également être effectué lors de l'édiction de la mesure prise pour l'exécution du droit onusien (2). Ce contrôle préventif se cumule au contrôle répressif qui est fait par les juridictions internes lorsque la mise en œuvre en droit interne du droit dérivé onusien porte une atteinte aux droits fondamentaux des individus (1).

1. L'intérêt supérieur de la protection des droits fondamentaux

719. Si le choix jurisprudentiel effectué par la Cour d'appel de Paris reste exceptionnel[487], il semble témoigner cependant de la raison d'être des contrôles juridictionnels internes qui pèsent sur la mise en œuvre du droit dérivé onusien. La juridiction française a décidé de passer outre l'immunité attachée aux actes d'une organisation internationale en raison du fait qu'elle portait atteinte à la substance même du droit du requérant à un procès équitable, laissant ainsi émerger sa conception d'une hiérarchie matérielle des normes de droit international[488]. La solution rendue en matière de droit du travail ne saurait évidemment être étendue à la matière du maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais elle explique la raison fondamentale pour laquelle les juridictions internes se doivent de réaliser un contrôle des mesures d'exécution des actes de droit dérivé onusien au regard du respect des droits fondamentaux des individus.

720. À l'heure où les droits fondamentaux de l'individu font partie intégrante du bloc de légalité, toute retenue des juridictions internes résultant d'une politique juridictionnelle visant à ne pas s'immiscer dans la réalisation d'un « objectif impératif de sécurité collective »[489] ne saurait pour autant les défendre de sanctionner toute atteinte non

487 Cour d'appel de Paris, 7 octobre 2003, *Banque africaine de développement c. M. Degboe*, arrêt précité.

488 M. AUDIT, *Immunité de juridiction des organisations internationales et droit à un procès équitable, op. cit*.

489 CEDH, affaire *Behrami* et *Saramati* précitée, § 151 *in fine*.

justifiée aux droits fondamentaux. La CEDH a ainsi consacré le principe selon lequel les États ne peuvent jamais s'exonérer de leur responsabilité au regard de la Convention, quand bien même ils auraient transféré leurs compétences dans le domaine concerné à une organisation internationale dont le bénéfice de l'immunité juridictionnelle pourrait affecter la protection des droits fondamentaux[490]. Les États ne peuvent donc pas invoquer leur soumission à une obligation de droit international pour ne pas se conformer aux obligations issues de la Convention. La CJUE défend une position identique à l'égard de la protection des droits fondamentaux puisque l'obligation de contrôler la légalité des actes communautaires dont elle est investie en vertu des traités comporte également l'obligation de protéger les droits fondamentaux, qui sont en réalité une composante du principe de légalité[491].

721. Cette volonté juridictionnelle clairement exprimée de soumettre les mesures internes d'exécution du droit dérivé onusien au respect des droits fondamentaux trouve son point d'ancrage et sa justification la plus forte dans un droit individuel emblématique de la société démocratique[492] qui est le droit à un procès équitable. C'est au nom de la défense de ce droit dont la substance même risquait d'être atteinte que la Cour d'appel de Paris a refusé à la Banque africaine de développement le bénéfice de l'immunité de juridiction traditionnellement attaché aux actes des organisations internationales. La protection des droits fondamentaux se présente aujourd'hui comme un impératif ultime permettant de ne pas donner effet dans les ordres internes à des normes internationales, ayant ainsi permis à plusieurs juridictions nationales d'écarter l'application de la règle communautaire[493]. Véritable « garantie constitutionnelle »[494], l'obligation de respecter les droits fondamentaux ne saurait s'effacer devant l'immunité dont bénéficient les actes de droit dérivé onusien que les règlements communautaires visent à mettre en œuvre[495] et elle doit être contrôlée de manière encore plus poussée en cas de circonstances exceptionnelles. Quand bien même l'action menée par le Conseil de sécurité en vertu du

490 CEDH, 18 février 1999, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, (GC), Requête n° 26083/94, Rec. 1999-I, § 67.

491 CJCE, affaire *Kadi* précitée, §§ 283-284. CJCE, 12 juin 2003, *Schmidberger*, C-112/00, Rec. p. I-5659, § 73.

492 CEDH, affaire *Waite et Kennedy* précitée, *ibid. in fine*.

493 Voir l'arrêt *Solange* rendu par le tribunal de Karlsruhe et l'arrêt *Pozzani* rendu par la Cour constitutionnelle italienne, cités *in* A. RAINAUD, Note de jurisprudence à propos de l'arrêt Kadi de la CJCE, RGDIP 2008, p. 939. C'est la voie qu'a choisi de suivre le Conseil d'État dans l'arrêt *Arcelor*, précité.

494 CJCE, affaire *Kadi* précitée, § 285.

495 *Ibid.*, § 316.

Chapitre VII vise à rétablir la paix et la sécurité, il appartient aux juridictions internes chargées de contrôler dans leur ordre juridique la mise en œuvre de cette action onusienne, de préserver le droit face à des menaces internationales qui, précisément, nient la force du droit.

722. Ce n'est donc pas à un contrôle minimal que doivent se livrer les juridictions internes lorsqu'elles examinent la légalité des mesures d'exécution du droit dérivé onusien, mais bien à un contrôle complet de l'acte[496] afin d'apprécier la proportionnalité des atteintes portées aux droits fondamentaux pour conclure, ou non, à leur caractère justifié au regard de l'impératif de sécurité qu'elles poursuivent, en cherchant à concilier les impératifs de sécurité et de protection des droits de l'homme[497]. Ce contrôle exercé par les juridictions internes ne doit pas exister seul, il incombe également aux autorités politiques de garantir le respect des droits fondamentaux lors de l'élaboration des mesures internes d'exécution du droit dérivé onusien.

2. Le contrôle politique par l'adaptation des procédures lors de l'édiction des mesures internes d'exécution des actes de droit dérivé onusien

723. La difficulté devant laquelle se trouvent les juridictions internes, tant nationales que régionales, lorsqu'il leur est demandé d'apprécier la légalité d'une mesure interne prise pour l'exécution d'un acte de droit dérivé onusien, trouve sa source dans l'idée contestable selon laquelle les impératifs de sécurité publique impliquant une liberté d'appréciation du pouvoir politique sont peu conciliables avec le respect de la légalité[498]. Il convient de rejeter catégoriquement un tel postulat comme théoriquement non fondé et d'analyser les solutions offertes aux autorités politiques pour prévenir d'éventuelles atteintes non justifiées aux droits fondamentaux des individus.

724. Lorsque le Conseil de sécurité édicte des mesures contraignantes en vertu du Chapitre VII, la Charte confère à ses actes une présomption de validité, le Conseil est considéré comme exerçant ses pouvoirs dans le respect des buts et des principes des

496 *Ibid.*, § 330

497 Conclusions de l'Avocat général Poiares Maduro sous l'arrêt de la CJCE Kadi précité, § 35.

498 X. DUPRE DE BOULOIS, *op. cit.*, p. 1819 ; Conclusions de l'Avocat général Poiares Maduro sous l'arrêt Kadi précité, § 34.

Nations Unies[499]. Dans le cadre particulier des sanctions économiques qu'il institue, le Conseil de sécurité tente de faire pression sur les individus et entités responsables d'une situation constituant une menace à la paix et à la sécurité. Le Conseil impose donc à ces individus des sanctions visant à restreindre l'exercice de leurs droits afin qu'ils adoptent un comportement contribuant au rétablissement de la paix. L'objectif poursuivi par le Conseil est donc bien de porter une atteinte aux droits fondamentaux des individus tels que la liberté d'aller et venir et le droit de propriété, mais cette atteinte est justifiée par la poursuite d'un intérêt général de conservation de la communauté internationale qui passe par le rétablissement d'un environnement pacifié. En outre, le Conseil de sécurité n'entend pas retirer des droits à des individus déterminés mais en restreindre l'exercice pendant une période donnée. En tant qu'il est supposé agir conformément à l'esprit de la Charte, il faut donc supposer que lorsque le Conseil impose de telles mesures restrictives de liberté, il entend que les États chargés de leur donner effet le fassent eux aussi dans le respect des buts et principes des Nations Unies, dont l'une des valeurs fondamentales constitue précisément la promotion des droits fondamentaux reconnus aux individus[500].

On peut donc considérer que puisque le Conseil agit conformément aux valeurs des Nations Unies, ses résolutions, en tant qu'elles imposent des sanctions restrictives de liberté à certains individus, comportent implicitement l'obligation, pour les États, de leur donner effet dans le respect des doits fondamentaux. C'est donc au sein de la Charte elle-même que l'on peut fonder la nécessité de concilier la protection de la paix et de la sécurité et celle des droits fondamentaux des individus.

725. Il revient donc aux autorités internes, qu'elles soient nationales ou régionales, lorsqu'elles adoptent des actes visant à exécuter les résolutions du Conseil de sécurité, de rendre compatible l'exigence de sécurité collective avec celle de la défense des droits fondamentaux, afin de se conformer pleinement aux obligations issues de la Charte des Nations Unies. En effet, si la Charte impose aux États d'accepter et d'appliquer les

499 CNU, art. 24 § 2 : « Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies. »

500 Cette idée semble d'ailleurs sous-jacente à l'argumentation de la CJCE dans l'arrêt Kadi, § 296 : « Or, si, du fait de l'adoption d'un tel acte, la Communauté est tenue de prendre, dans le cadre du traité CE, les mesures qu'impose cet acte, cette obligation implique, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies, que, lors de l'élaboration de ces mesures, la Communauté tienne dûment compte des termes et des objectifs de la résolution concernée *ainsi que des obligations pertinentes découlant de la charte des Nations unies relatives à une telle mise en œuvre*. » (souligné par nous)

résolutions contraignantes du Conseil de sécurité, elle ne leur impose pas de modalités particulières pour donner effet à ses décisions dans leur ordre interne[501]. Quand bien même les États ne disposeraient que de peu de liberté d'appréciation dans la mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil, ceux-ci se doivent d'instituer des procédures qui garantissent qu'il ne sera pas porté atteinte aux droits fondamentaux au-delà de ce qui est nécessaire. Puisque le Conseil de sécurité impose que les États restreignent effectivement certains droits particuliers de l'individu, ceux-ci ont l'obligation d'instituer les procédures permettant de garantir l'effectivité du droit au juge, afin que les individus disposent des moyens de contester la sanction qui leur est imposée ou d'exiger une réparation dans le cas où ils auraient été injustement frappés de ces sanctions. Le droit en lui-même devant être atteint selon la volonté du Conseil de sécurité, les États se doivent de respecter les normes minimales de procédure et de sécurité juridique[502].

726. Le droit dérivé onusien édicté en situation de crise vise à protéger un intérêt fondamental de la communauté international puisqu'il vise le rétablissement et le maintien de la paix. L'analyse de l'étendue du contrôle de l'exécution des actes de droit dérivé onusien montre qu'il ne peut être fait échec dans l'ordre interne à la réalisation des mesures décidées par le Conseil de sécurité que si celles-ci portent effectivement atteinte à une valeur juridiquement aussi importante que le maintien de la paix et qui ne peut être autre que la protection des droits fondamentaux de l'individu. La Charte plaçant ces deux valeurs sur un pied d'égalité, l'action en faveur de l'une ne doit pas porter préjudice à la protection de l'autre. C'est cet équilibre entre ces deux valeurs essentielles pour la communauté internationale que le juge interne doit chercher à concilier lorsqu'il exerce le contrôle de la bonne exécution du droit dérivé onusien dans l'ordre interne.

727. L'analyse de la portée du contrôle existant sur le droit dérivé onusien dans l'ordre interne a révélé de manière claire et non équivoque que pour donner effet aux normes édictées en situation de crise, les ordres juridiques, tout en préservant leur autonomie, élaborent entre eux des mécanismes garantissant leur complémentarité. C'est à travers

501 CJCE, affaire *Kadi* précitée, § 298.

502 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 1597 (2008) APCE du 23 janvier 2008, § 4, citée *in* A. RAINAUD, *op. cit.*, p. 935.

l'autonomie revendiquée de chaque ordre juridique par la voie de son juge que se dégagent les rouages d'une complémentarité qui s'établit entre ces différents systèmes de normes. En refusant catégoriquement de connaître de la validité d'un acte provenant d'un ordre juridique tiers, le juge interne réaffirme simultanément sa compétence exclusive pour connaître des mesures d'exécution de cet acte extérieur à son ordre juridique.

728. Le rôle des juridictions internes en matière de contrôle du droit dérivé onusien est essentiel pour l'unité du système de sécurité collective dans son ensemble. En effet de la même manière que les autorités exécutives internes viennent pallier l'absence d'une force publique internationale pour garantir l'exécution matérielle des actes de droit dérivé onusien, intervenant ainsi en complément de l'ordre international, chargé lui de l'édiction de la norme, les juridictions internes viennent compléter le rôle des juridictions internationales en la matière. Elles développent ainsi les mécanismes juridiques permettant la relevance dans l'ordre interne de la norme de droit dérivé onusien à travers la notion d'invocabilité qui garantit la justiciabilité dans l'ordre interne des mesures d'exécution de l'acte de droit dérivé onusien. En entretenant ce mécanisme de communication entre les ordres juridiques, les juridictions internes peuvent alors exercer un réel contrôle sur la mise en œuvre des normes particulières édictées en situation de crise pour garantir l'équilibre nécessaire entre la protection des droits fondamentaux et la préservation de l'ordre pour le bien de la communauté internationale.

CONCLUSION DU CHAPITRE 6

729. L'appréciation satisfaisante des contrôles internes réalisés pour la mise en œuvre des actes de droit dérivé onusien dans les ordres internes vient compenser une impression de partielle insuffisance qui peut caractériser les contrôles internationaux auxquels peuvent être soumis les actes de droit dérivé onusien. Si la lacune fondamentale du système onusien due à l'absence d'autorité centralisée disposant d'une compétence exclusive pour interpréter la règle de droit marque foncièrement les contrôles internationaux relatifs à l'édiction des actes de droit dérivé onusien, les ordres internes assument de manière honorable leur rôle complémentaire pour examiner la légalité de la mise en œuvre du droit dérivé onusien.

Cette complémentarité des ordres internes et internationaux permet de conclure à la réalité d'un contrôle juridictionnel de la conformité à la légalité du droit dérivé onusien, car à la manière des différentes parties formant un tout indissociable, les juridictions des différents ordres juridiques se répartissent les compétences afin de garantir que l'ensemble du système de sécurité collective soit soumis au respect de la légalité. Si en effet, le contrôle de l'édiction des actes de droit dérivé onusien semble pêcher par une lacune ontologique que seule une politique juridictionnelle ambitieuse peut espérer influencer, le contrôle de l'exécution du droit dérivé onusien pallie ce manque en mettant l'accent sur le contrôle de la conformité des procédures d'exécution du droit. Derrière cette action complémentaire assurée par les juridictions internes se dessine l'idée selon laquelle l'ensemble des juridictions appartenant au système international comme aux systèmes nationaux forment un ensemble global mis au service du respect du droit dans la gestion des situations de crise.

CONCLUSION DU TITRE 3

730. Cette notion de complémentarité revient comme un *leitmotiv* essentiel pour comprendre les rapports qui se nouent entre l'ordre international et les ordres internes lorsqu'il s'agit d'analyser l'effectivité normative du droit dérivé onusien régissant les situations de crise dans la communauté internationale. Tant au niveau de l'existence du droit dérivé onusien qu'au niveau du contrôle de sa validité, ordre juridique international et ordres juridiques internes se répartissent des compétences qu'ils exercent de manière autonome, développant chacun des fonctions complémentaires les unes par rapport aux autres, dessinant ainsi les contours d'un système de sécurité global composé à la fois de l'ordre international et des différents ordres internes qui le constituent. Cette complémentarité qui guide les rapports de systèmes dans les situations de crise se présente comme la conséquence nécessaire des rapports d'interdépendance qui fondent la communauté internationale. En ce sens, l'État et l'ordre international forment un couple ontologique articulé autour du concept de souveraineté qui en constitue la clef de voûte. En effet, lorsque l'État défaille au point de menacer la stabilité de la communauté internationale et donc l'existence même du droit international, l'ordre international s'immisce au sein de l'ordre juridique interne afin de le consolider, assurant ainsi la survie de l'ordre interne et par là même sa propre survie. Le droit international ne peut réellement exister en tant qu'ordre normatif de contrainte que s'il peut compter sur les prérogatives d'exécution matérielle qui résident encore essentiellement

dans les ordres internes. Lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées, l'ordre interne a donc besoin de l'ordre international pour l'aider à surmonter la menace autant que l'ordre international a besoin des ordres internes pour réaliser pleinement son effectivité.

Puisant ses origines dans le fonctionnement du système de sécurité collective institué par la Charte des Nations Unies, le renouveau des rapports qui se nouent entre les systèmes juridiques en cas de menace à la paix interroge alors la place du droit dérivé onusien dans le système international. Ce corpus normatif original semble particulièrement fédérateur pour la communauté internationale au point qu'il semblerait conduire à une certaine constitutionnalisation de l'ordre juridique international.

TITRE 4

SECURITE COLLECTIVE, DROIT DERIVE ONUSIEN ET ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

731. L'analyse de l'émergence d'un droit dérivé onusien fondé sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies a démontré que s'élabore progressivement un corpus normatif tendant spécialement au maintien de la paix dans l'ordre international. Ce régime juridique spécifique, composé des actes de droit dérivé onusien issus de l'utilisation du Chapitre VII, constitue ce que la doctrine a coutume d'appeler le « système de sécurité collective », sans pour autant que ce terme apparaisse dans le texte de la Charte des Nations Unies. En effet, au regard de l'analyse du droit dérivé onusien, il est possible de considérer qu'il existe un système de sécurité collective, composant un régime juridique original au sein de l'ordre international, applicable au règlement des situations de crise. En effet, l'existence d'une situation de crise pour la communauté internationale emporte l'émergence d'un régime juridique onusien spécifique de résolution des conflits menaçant la paix, qui implique la mise en place de mécanismes juridiques permettant l'instauration de nouveaux rapports entre les ordres juridiques, guidés par la complémentarité, voire par la subsidiarité..

732. Ce régime juridique onusien propre au règlement des conflits qui menacent la communauté internationale, c'est-à-dire le corpus normatif qui compose le système de sécurité collective, est le fruit de l'ordre juridique onusien. Il constitue le développement normatif nécessaire à la concrétisation de la mission de paix qui est la préoccupation essentielle de l'ONU. La Charte des Nations Unies développe une conception normative et organique de la paix, en énonçant d'une part une norme d'interdiction du recours à la force dans les relations internationales et en instituant d'autre part des mécanismes institutionnels aptes à faire respecter cette interdiction, par le truchement des pouvoirs exceptionnels qu'elle confère au Conseil de sécurité. Ainsi, les actes de droit dérivé onusien adoptés pour restaurer une situation de paix contribuent à la concrétisation normative de l'impératif éthique de maintien de la paix. Leur analyse permet à la fois de mesurer l'étendue des exigences normatives nécessaires à l'avènement d'un état de paix internationale et de proposer une relecture des rapports qui se nouent entre les ordres juridiques international et internes.

733. L'ordre juridique onusien contient ainsi en lui-même un sous-système visant spécifiquement la protection des intérêts essentiels de la communauté internationale et de l'ordre juridique international. Depuis un peu plus de vingt ans, ce sous-système par son existence et surtout par son intensification contribue à l'évolution des ordres juridiques onusien et international en raison de la « perméabilité »[503] existant entre ces deux ordres et qui est permise par la Charte des Nations Unies. En effet, le système de sécurité collective fait aujourd'hui partie du droit international contemporain car les principes énoncés dans la Charte « sont des principes fondamentaux de l'ordre juridique international qui ont été incorporés dans la Charte ou qui ont acquis depuis la création de l'ONU une force obligatoire en tant que coutume internationale »[504]. À ce titre d'ailleurs, la CIJ a estimé que même les États non membres avaient l'obligation d'agir conformément aux sanctions décidées par le Conseil de sécurité[505]. Il est donc possible de considérer que le droit dérivé produit dans le cadre du système collective n'est donc pas uniquement un droit dérivé d'un traité international, mais plus généralement un droit dérivé d'une norme coutumière générale qui étend ses effets obligatoires à l'ensemble des membres de la communauté internationale.

734. Construit autour de la protection d'une valeur fondamentale, la paix et la sécurité internationales, et poursuivant le but ultime de l'établissement de l'État de droit, le système de sécurité collective implique alors, en raison des rapports originaux auxquels il donne naissance entre les ordres juridiques, une évolution de l'ordre juridique onusien qui le contient et de l'ordre juridique international dont il est le fruit. En jouant le rôle d'une « interface »[506] entre l'ordre onusien et l'ordre international, la Charte des Nations Unies permet que l'émergence du droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective modèle non seulement l'ordre juridique onusien qu'elle institue mais « marque aussi plus largement le droit international général »[507]. Ainsi, en

---

503 G. CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales. L'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*, thèse, Paris, Pedone, 2001, p. 18.

504 M. K. YASSEEN, obs., ACDI 1964 I, p. 74 et G. I. TUNKIN, *ibid.*, p. 77, cités *in* G. CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales*, *op. cit.*, p. 491.

505 CIJ, avis sur la Namibie, Rec. 1971, p. 56, §126. Même si la Suisse continue d'estimer que lorsqu'elle adopte des mesures d'exécution des sanctions décidées par le Conseil, elle agit de manière autonome et non sur autorisation du Conseil, v. G. CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales, op. cit.*, p. 506, note n° 108.

506 G. CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales, op. cit.*, p. 18.

507 N. VALTICOS, *Pluralité des ordres juridiques internationaux et unité du droit international*, Mélanges SKUBIEWSKI, La Haye, Kluwer, 1996, p. 301 et p 307, cité *in* G. CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales, op. cit.*, p. 18.

influençant la structure de l'ordre juridique onusien qui contient son fondement (Chapitre 7), le sous-système de sécurité collective infléchit également la structure de l'ordre juridique international qui permet son existence au point d'interroger la capacité de la Charte à incarner dans les situations de crise la « constitution de la communauté internationale toute entière »[508] (Chapitre 8).

[508] M. VIRALLY, *L'ONU devant le droit*, JDI, 1972 (99), p. 501, 521 – 533, 524 et G. SCELLE, *Le droit constitutionnel international*, Mélanges R. CARRE DE MALBERG, Paris, Sirey, 1933, p. 502, cités *in* G. CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales*, *ibid.*

CHAPITRE 7

DROIT DERIVE ONUSIEN ET ORDRE JURIDIQUE ONUSIEN

735. L'ordre juridique onusien fondé sur la Charte des Nations Unies se présente comme l'ordre juridique producteur d'un corpus normatif spécifique au maintien et au rétablissement de la paix, dont l'émergence est permise par la mise en œuvre des mécanismes coercitifs prévus par le Chapitre VII de la Charte. Les actes de droit dérivé onusien produits en situation de crise composent alors un régime juridique propre au règlement de ces situations, régime juridique qui constitue précisément le système de sécurité collective. En tant que sous-système de l'ordre juridique international, le système de sécurité collective est un produit de l'ordre juridique onusien dont la mise en œuvre est assurée par les ordres juridiques nationaux qu'il cherche à modeler afin de préserver la paix et la sécurité internationales, par le truchement de rapports originaux qui se nouent entre les différents ordres juridiques.

736. La notion de droit dérivé, à laquelle on a recourt pour décrire le corpus normatif particulier issu du Chapitre VII de la Charte, est originellement issue de la doctrine communautaire et désigne les actes juridiques adoptés par les institutions de l'Union européenne pour la mise en œuvre du droit originaire et selon les procédures qu'il prévoit. L'existence d'actes de droit dérivé au sein d'un ordre juridique traduit donc une consolidation de l'ordre juridique en ce qu'elle contribue, par l'édiction, l'exécution et le contrôle de ces actes, à sa structuration. Or, la mise en œuvre par le Conseil de sécurité des mécanismes du Chapitre VII permet l'émergence d'un régime juridique spécifique qui interroge la notion de droit dérivé puisque c'est sur le fondement du droit originaire que constitue la Charte et pour donner effet à la valeur fondamentale qu'elle consacre, le maintien de la paix, que le Conseil adopte des actes contraignants à l'égard des sujets de droit dont la validité et la conformité au droit originaire peuvent être contrôlées juridictionnellement. Il apparaît en effet que la multiplication de ce type d'actes produits par l'ordre juridique onusien contribue à modifier et renforcer sa structure.

737. Le système de sécurité collective généré par l'ordre juridique onusien contribue à le façonner et participe, du fait de ses caractère propres, à une véritable structuration de l'ordre onusien, ordonnée autour d'une valeur éthique fondamentale, le maintien de la

paix, que le Conseil de sécurité est chargé de préserver à travers l'édiction d'actes juridiques dont les ordres internes assurent l'exécution. Dès lors, l'analyse de l'influence du droit dérivé onusien sur l'ordre juridique qui le produit, si elle doit prendre en compte les conséquences internes à l'ordre onusien, ne saurait cependant passer outre l'étude des rapports qui se nouent entre l'ordre onusien et les ordres internes et qui permettent l'effectivité du système de sécurité collective. Ainsi, la détermination du régime juridique de la sécurité collective par l'ordre juridique onusien traduit une structuration progressive de ce dernier à la manière de tout ordre juridique selon les principes de hiérarchisation et de centralisation (Section 1), tandis que la mise en œuvre de ce régime juridique s'ordonne selon un principe pluraliste guidant les rapports entre les ordres onusien et internes (Section 2).

Section 1.Une structuration progressive de l'ordre juridique onusien à travers l'édiction du droit dérivé onusien

738. En tant que sous-système de l'ordre international dont la Charte des Nations Unies constitue le fondement, le système de sécurité collective influence la structure de l'ordre juridique onusien en raison de la valeur fondamentale qu'il vise à protéger à travers l'action du Conseil de sécurité. À la manière de tout ordre juridique fondé sur une norme fondamentale de laquelle découle l'ensemble des autres normes qui ont vocation à lui donner effet, le système de sécurité collective se voit tout entier centré sur la notion de paix et de sécurité internationales et les actes de droit dérivé onusien qui en composent le régime juridique ont vocation à donner effet à cette valeur que la Charte des Nations Unies place au sommet des priorités de l'Organisation[509]. C'est ici que la notion de droit dérivé onusien permet de mettre en lumière la structuration de l'ordre juridique onusien qui est en œuvre à travers la détermination du régime de la sécurité collective. En consacrant la paix comme valeur centrale et suprême du système de sécurité collective, le droit dérivé onusien édicté pour préserver cette valeur sur le fondement du Chapitre VII forme un corpus centralisé (§ 1) et hiérarchisé (§ 2) qui imprime son ordonnancement à l'ordre juridique onusien dont il est issu.

§ 1. Une centralisation de l'ordre juridique onusien autour du pouvoir exécutif du droit originaire

739. Institué par la Charte pour maintenir la paix et la sécurité internationales, le système de sécurité collective établit des mécanismes juridiques exclusivement voués à la protection de cette valeur essentielle, estimée fondamentale par les États fondateurs de l'Organisation pour l'existence de la communauté internationale. En énonçant la règle selon laquelle le Conseil de sécurité est investi de la responsabilité principale dans le domaine du maintien de la paix, les États fondateurs des Nations Unies ont entendu construire un système centré autour de l'action de cet organe doté de pouvoirs de police en faveur de la paix. Ce système de sécurité est tout entier canalisé autour de la protection d'une valeur qu'est la paix et à laquelle les actes de droit dérivé onusien ont

509 CNU, *incipit* du Préambule : « 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 a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances »

précisément pour objet de donner effet, constituant ainsi le corps normatif d'une valeur éthique. Cette centralisation normative (A) est réalisée par l'action privilégiée de l'organe exécutif de l'Organisation dont l'usage de ses pouvoirs de police procède à une centralisation organique de l'ordre juridique onusien (B).

A. La centralisation normative autour d'une valeur éthique fondamentale

740. Définie par opposition à l'état de guerre comme un état de concorde et de tranquillité[510], la paix que la Charte des Nations Unies s'engage à maintenir, sans pour autant la définir juridiquement, consiste non pas en un état de fait existant mais bien plus à un état idéal vers lequel il faut tendre de manière perpétuelle. « Bien indivis »[511] autour duquel s'est construite la communauté internationale, la paix ne constitue pas un concept juridique mais davantage une valeur éthique à laquelle le système de sécurité collective permet de donner une consistance juridique (1). C'est à travers l'édiction d'actes de droit dérivé que cette valeur non juridique proclamée par le droit originaire contenu dans la Charte se voit ainsi juridiquement concrétisée (2).

1. Le but de la sécurité collective : donner juridiquement effet à la valeur paix

741. La Charte des Nations Unies est marquée par son caractère bivalent, à la fois texte juridique et politique[512], elle contient des dispositions à caractère normatif mais également à caractère incantatoire. La notion de paix et de sécurité internationales relève de cette seconde catégorie, elle n'est pas un concept juridique à la différence de la responsabilité ou encore du *jus cogens*, elle incarne une valeur éthique que le système de sécurité collective a pour objet de poursuivre par la mise en œuvre de mécanismes juridiques.

742. À l'instar d'une norme juridique, une valeur éthique a elle aussi pour finalité d'encadrer les comportements mais contrairement à la norme juridique qui présente un « élément

510 CNRTL http://www.cnrtl.fr/definition/paix
511 P.-M. DUPUY, *Droit international public*, *op. cit.*, § 559, p. 638.
512 P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international, op. cit*., p. 222.

d'extériorité »[513], la sanction de la violation d'une norme morale est « purement intérieure »[514]. Ainsi, si toutes deux expriment un devoir-être, un *Sollen*[515], seule la norme juridique est énoncée par une autorité publique disposant de pouvoirs coercitifs pour imposer les règles régissant la vie en société. La norme éthique se distingue également de la norme juridique en ce sens que ses destinataires ne disposent pas des capacités humaines pour la respecter totalement, elle ne peut constituer qu'un idéal vers lequel il faut tendre de manière perpétuelle et inlassable, un point d'horizon qui donne la direction à suivre sans jamais pouvoir être atteint[516].

La notion de paix qui donne sa raison d'être au système de sécurité collective constitue précisément une valeur éthique, c'est-à-dire une « Idée de la raison à laquelle il faut travailler sans relâche »[517], marquée par la dualité de sa définition[518]. La paix peut ainsi être définie de manière négative comme l'absence de conflit, elle est ici entendue de manière restreinte comme une période éphémère pendant laquelle il n'est pas fait usage de la force armée interétatique mais elle peut également désigner un « état futur de la société »[519], un idéal à poursuivre, elle vise dans ce cas l'établissement d'une paix structurelle et non plus uniquement sécuritaire[520].

743. La singularité de la Charte des Nations Unies par rapport aux traités de paix qui l'ont précédée tient précisément au fait que les États ont fait le choix politique de donner juridiquement corps à la protection de cette valeur éthique qu'est la paix en l'énonçant comme l'objectif premier que l'Organisation se donne à poursuivre. La Charte des Nations Unies manifeste cette « incorporation volontaire de l'éthique dans le juridique »[521] donnant naissance à un renouveau du positivisme juridique[522]. Il n'appartient pas ainsi au juriste de mettre en cause la pertinence de l'objectif politique énoncé par la Charte mais au contraire de rechercher les moyens juridiques dont les

---

513 O. DE FROUVILLE, *Une conception démocratique du droit international*, Revue européenne des sciences sociales [En ligne], XXXIX-120 (2001), p. 124.

514 M. VIRALLY, *La pensée juridique*, Les Introuvables, Panthéon-Assas, 2010, p. 28.

515 P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international, op. cit.*, p. 209.

516 V. dans ce sens P.-M. DUPUY, *op. cit.*, p. 223.

517 I. Kant, *Vers la paix perpétuelle*, trad. L. FERRY, *in* E. KANT, *Œuvres philosophiques*, II, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la pléiade, 1985, p. 131, cité *in* O. DE FROUVILLE, *op. cit.*, p. 131.

518 O. DE FROUVILLE, *op. cit.*, pp. 135-136.

519 *Op. cit.*, p. 136.

520 Sur la distinction entre paix sécuritaire et paix structurelle v. P.-M. DUPUY, *Droit international public*, *op. cit.*, § 568, p. 674.

521 P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international, op. cit*., p. 209.

522 CH. LEBEN, *Un nouveau bilan des théories et réalités du droit international : le Cours général de Pierre-Marie DUPUY*, RGDIP 2005, p. 79.

États ont doté l'Organisation afin qu'elle puisse poursuivre cette fin. Dès lors, le système de sécurité collective fondé tout entier sur la protection de cette valeur éthique ne constitue plus uniquement un système juridique statique, dans lequel la validité d'une norme découle de sa seule conformité formelle à la norme supérieure, mais se double d'une « dynamique substantielle »[523], selon laquelle la validité de la norme est également dépendante de sa conformité matérielle à la norme supérieure. Les États fondateurs des Nations Unies, adoptant la perspective de l'objectivisme sociologique de G. SCELLE selon laquelle l'éthique dicte le droit nécessaire pour une société donnée[524], ont ainsi rendu l'utopie de la paix « constitutive de normes juridiques »[525] en établissant un système normatif particulier au sein de l'ordre juridique international, exclusivement consacré à la protection juridique d'une valeur éthique. Ainsi, chaque acte de droit dérivé onusien adopté dans le cadre du système de sécurité collective concourt à la protection normative de la valeur éthique que les États ont placée au sommet des buts de l'Organisation.

2. L'objet du droit dérivé onusien : donner effet au droit originaire

744. Énoncée dans l'acte de droit originaire qui fonde l'Organisation, l'obligation de préserver la paix est mise en œuvre par l'adoption d'actes de droit dérivé, actes juridiques pris pour donner effet au droit originaire. Dotée d'une force centrifuge, la notion de paix révèle ainsi son contenu à travers le droit dérivé onusien édicté dans le cadre du système de sécurité collective, sa définition juridique peut être atteinte à travers la détermination de l'ensemble des obligations qui en découlent.

745. Peu « familière aux internationalistes »[526], la notion de droit dérivé est issue de la doctrine communautaire et permet de distinguer « les mesures qui trouvent directement leur base dans le traité même [du] droit dérivé destiné à assurer leur exécution »[527]. Ainsi, aux côtés des normes énoncées originellement dans l'acte de droit originaire que

523 P.-M. DUPUY, *ibid.* ; O. DE FROUVILLE, *op. cit.*, p. 132.
524 O. DE FROUVILLE, *op. cit.*, pp. 119-120..
525 O. DE FROUVILLE, *op. cit.*, p. 143.
526 G. BASTID-BURDEAU, *Quelques remarques sur la notion de droit dérivé en droit international, in Droit du pouvoir, pouvoir du droit – Mélanges offerts à Jean SALMON*, Bruylant, 2008, p. 162.
527 CJCE, *Otto Scheer c/ Einfuhr – und Vorrastelle für Getreide und Futtermittel* rendu sur une question préjudicielle de la Cour administrative de Hesse (add. 30/70), 17 décembre 1970, *CJCE Rec. 1970*, p. 1197, concl. DUTHEILLET DE LAMOTHE, cité *in* G. BASTID-BURDEAU, *ibid.*

constitue la Charte, on constate l'existence de normes nouvelles formulées « à l'initiative de l'organisation par le biais d'actes pris sur le fondement de la charte constitutive [...] afin de permettre à l'organisation de poursuivre ses missions »[528]. Le droit dérivé produit par l'organisation consiste donc à donner effet aux normes posées dans l'acte de droit originaire en énonçant de nouvelles normes qui viennent compléter et approfondir les règles générales du droit originaire. La notion de droit dérivé vise précisément la création de normes nouvelles[529], c'est-à-dire que l'acte adopté par l'organe de l'organisation internationale doit avoir pour objet d'établir des droits nouveaux ou d'imposer des obligations nouvelles pour ses destinataires, dans le but de mettre en œuvre la norme générale énoncée dans l'acte de droit originaire. En ce sens, les actes de droit dérivé onusien adoptés sur le fondement du Chapitre VII ont précisément pour objet de préciser juridiquement la portée normative de la valeur éthique qu'est la paix et que l'ONU a pour but de préserver.

746. C'est à travers l'analyse de ces actes de droit dérivé onusien que se dessinent les contours normatifs de la valeur éthique que les États ont hissée au sommet des aspirations de l'Organisation mondiale, révélant au fil du temps une conception kantienne de la protection de la paix internationale. Initialement conçue de manière négative comme l'absence de conflits interétatiques, la paix envisagée par les États a d'abord été protégée par le truchement de l'interdiction du recours à la force armée dans les relations internationales, premier moyen juridique permettant de donner effet à la paix. C'est donc en premier lieu autour de cette interdiction fondamentale que s'est bâti le système de sécurité collective. Or depuis la revitalisation du Conseil de sécurité au début de la décennie 1990, la doctrine a pu constater une « humanisation »[530] du système de sécurité collective, en ce sens que la paix que cherche à maintenir le Conseil de sécurité ne se résume plus au seul silence des armes mais consiste davantage en la recherche du bien-être de l'individu. La prise en considération croissante du facteur humain dans l'évaluation d'une menace à la paix[531] laisse entrevoir que ce n'est plus une paix « interétatique dans l'intérêt des souverains »[532] que le système de sécurité a

528 G. BASTID-BURDEAU, *op. cit.*, p. 164.
529 G. BASTID-BURDEAU, *op. cit.*, p. 165.
530 L.-A. SICILIANOS, *L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international*, RGDIP 2012, p. 262.
531 *Ibid*.
532 O. DE FROUVILLE, *op. cit.*, p. 138.

vocation à préserver mais bien plus la « sécurité humaine »[533]. Les normes onusiennes dérivées engendrées par l'impératif de maintien de la paix énoncé dans le droit originaire dessinent les contours d'une paix kantienne dont la préservation perpétuelle ne peut passer que par la généralisation de l'État républicain, c'est-à-dire de l'État de droit, démocratique et respectueux des droits de l'homme.

Ce triptyque État de droit – démocratie – droits fondamentaux généré par l'effet centrifuge de la notion de paix ne constitue pas uniquement le moyen juridique d'atteindre une fin éthique, il apparaît un véritable « rapport dialectique »[534] entre ce triptyque et la notion de paix au regard de l'évolution du système de sécurité collective depuis une vingtaine d'années. Certains États fondateurs entendaient préserver une paix strictement sécuritaire à travers l'établissement du système de sécurité collective, en traduisant juridiquement la notion de paix par l'interdiction du recours à la force tout en réaffirmant la neutralité de l'Organisation vis-à-vis des régimes politiques et donc la liberté des États de choisir leur système de gouvernement. Or la pratique ultérieure du Conseil de sécurité témoigne de la redécouverte de la dimension structurelle et kantienne de la paix qui établit « un véritable rapport d'équivalence »[535] entre l'état de paix internationale et la garantie des droits fondamentaux dans un État de droit démocratique. Lorsqu'une situation porte en germe une menace pour la sécurité de la communauté internationale, c'est à travers l'imposition d'un certain type d'État, l'État de droit, que le système de sécurité collective cherche à rétablir la paix. C'est en ce sens que l'on peut souligner le rôle central et centralisateur de la notion de paix dans le système de sécurité collective et, de manière plus vaste, dans l'ordre juridique onusien, puisque, destinée originellement à éviter la survenance de nouveaux conflits interétatiques, elle est devenue une notion centrifuge permettant de tendre vers l'idéal kantien de paix perpétuelle en poursuivant l'établissement de l'État de droit sur l'ensemble du globe. C'est en cherchant à protéger et à promouvoir les droits de l'homme chaque fois qu'ils sont menacés que l'Organisation mondiale peut espérer construire la paix internationale et accomplir ainsi l'objectif suprême pour lequel elle a été instituée.

533 L.-A. SICILIANOS, *op. cit.*, p. 263.
534 O. DE FROUVILLE, *op. cit.*, p. 137.
535 O. de Frouville, *ibid.*

747. Construit tout entier autour de la préservation de la paix, le système de sécurité collective donne à produire des actes de droit dérivé onusien qui concourent à la centralisation normative de l'ordre juridique onusien. En ayant vocation à développer le contenu normatif de la valeur éthique que le système vise à préserver, les actes de droit dérivé onusien traduisent l'effet centralisateur que revêt la notion de paix au sein de l'ordre onusien. Cet ordonnancement centralisé autour d'une valeur se double d'une centralisation organique autour du pouvoir exécutif, incarné par le Conseil de sécurité.

B. La centralisation organique autour du pouvoir exécutif

748. Comme toute institution dont la création répond à des motivations politiques, l'ONU voit sa structure profondément marquée par les positions idéologiques de ses pères fondateurs. Cherchant prioritairement à effacer définitivement le recours à la guerre, la Charte consacre alors l'interdiction fondamentale de recourir à la force assortie de son corollaire selon lequel toute réaction coercitive menée contre une atteinte à cette interdiction fondamentale serait concentrée entre les mains du Conseil de sécurité. Ce choix de la centralisation du pouvoir exécutif chargé de donner effet au droit originaire n'allait pourtant pas de soi, un autre choix aurait pu être fait et peut encore l'être (1). Mais quelle que soit l'institution onusienne au cœur du système de sécurité collective, il semble que ce soit le double postulat implicite de la primauté de l'ordre juridique onusien et de la complémentarité des ordres juridiques, sur lequel repose le système de sécurité collective, qui garantisse la centralité du pouvoir exécutif onusien (2).

1. La valorisation de la compétence exécutive au détriment de la compétence juridictionnelle

749. Le système de sécurité collective onusien est tout entier fondé sur la centralisation de la compétence de coercition entre les mains du Conseil de sécurité, privilégiant ainsi le pouvoir exécutif de l'Organisation pour maintenir et rétablir la paix. Or une autre approche du phénomène juridique en général aurait pu conduire à mettre en avant l'organe judiciaire chargé de *dire le droit*, afin qu'un constat juridictionnel d'une violation de l'interdiction du recours à la force permette de fonder légalement une sanction collective de la communauté internationale. L'un cependant de ces deux choix

n'est pas exclusif de l'autre, il convient d'ailleurs de savoir si le système onusien peut s'enrichir de cet autre point de vue dans le but de garantir davantage encore la centralité du système au sein de l'ordre international.

750. De nombreux auteurs ont souligné l'importance fondamentale de l'organe chargé de dire le droit au sein d'un ordre juridique, voire son rôle constitutif dans l'avènement de l'ordre juridique. Des auteurs comme N. BOBBIO et H. L. A. HART précisent spécifiquement que la seule règle organisant le pouvoir juridictionnel suffit pour constituer un ordre juridique[536], H. KELSEN, se fondant sur la nature même du phénomène juridique, estime quant à lui que la centralisation de la compétence juridictionnelle est la première phase de « l'évolution naturelle du droit »[537]. L'existence d'une compétence particulière au sein de l'ordre juridique pour déterminer si dans une situation donnée une règle a été transgressée et l'attribution de cette compétence à un organe unique qui l'exerce de manière obligatoire sont en effet des éléments essentiels à l'apparition d'un ordre juridique. C'est la consécration du renoncement des sujets de l'ordre juridique à se faire justice eux-mêmes puisqu'ils reconnaissent au seul organe habilité par une règle de l'ordre juridique la compétence pour apprécier l'existence ou non d'une violation d'une règle de droit. La détermination de la nature de la sanction et l'exécution même de la sanction sont des règles annexes, qui ne sont qu'accessoires pour constater la pleine centralisation de la compétence juridictionnelle.

751. C'est ce rôle essentiel de la juridiction comme fondement de toute organisation juridique[538] qui justifie qu'elle soit placée au centre du projet kelsennien de sécurité collective. En effet, si le système proclame comme règle fondamentale l'interdiction du recours à la force, il faut alors reconnaître à une juridiction unique la compétence de déterminer si dans des cas litigieux la règle en question a été transgressée, afin d'autoriser ensuite la communauté internationale à mener une action collective de sanction, c'est-à-dire à mener une guerre juste. Seule une juridiction, organe impartial disant le droit, peut juridiquement apprécier si une règle a été enfreinte, permettant ainsi le déclenchement d'une réaction militaire licite de la communauté internationale, c'est-

536 CH. LEBEN, *De quelques doctrines de l'ordre juridique*, Droits, 2001, n° 33, p. 37.

537 H. KELSEN, *La technique du droit international et l'organisation de la paix*, Revue de droit international et de législation comparée, 1934, pp. 5-24, cité *in* CH. LEBEN (dir.), *Hans Kelsen, écrits français de droit international*, PUF, 2001, p. 257.

538 H. KELSEN, *op. cit.*, p. 261.

à-dire littéralement rendre légal le recours exceptionnel à la guerre. L'organe exécutif n'est envisagé par H. KELSEN qu'en ce qu'il permettrait d'ordonner des mesures d'exécution des arrêts rendus par la Cour[539], il serait en ce sens subordonné aux règles édictées par l'organe judiciaire.

752. Le système de sécurité collective onusien a suivi un tout autre chemin puisqu'il vise à garantir l'interdiction du recours à la force armée par un monopole de sa légalisation entre les mains du seul Conseil de sécurité[540]. Toute la logique du système de sécurité collective repose sur une dépossession des États de leur compétence de recourir à la force armée concomitante à l'établissement d'un monopole au profit du Conseil auquel la compétence que la Charte lui attribue n'est pas de dire le droit, à la manière d'une juridiction, mais bien de rétablir la paix, c'est-à-dire une situation de fait caractérisée par l'absence de conflit armé. Ce monopole reconnu au Conseil pour légaliser l'utilisation de la force au détriment des États est conforté par sa place centrale en matière de maintien de la paix au sein de l'Organisation elle-même par rapport aux autres organes principaux[541]. Si en interprétant *a contrario* l'article 12 § 1er de la Charte[542] dans la résolution *Acheson*[543], l'Assemblée générale a pu estimer que le Conseil ne remplissait pas sa fonction principale et ainsi faire des recommandations qui ont donné naissance aux premières Opérations de paix, cette exception semble plutôt confirmer l'idée que lorsque le Conseil est saisi d'une question, il exerce alors une compétence qui exclut celle de l'Assemblée générale, alors même que la Charte ne lui attribue qu'une compétence principale[544]. Le fait que le Conseil se saisisse d'une question interdit à l'Assemblée de l'examiner pour traiter elle aussi du rétablissement de la paix.

---

539 C. TOURNAY, *Kelsen et la sécurité collective*, LGDJ, 1995, p. 60.

540 G. GUILLAUME, *Préface*, in *Les métamorphoses de la sécurité collective – droit, pratique et enjeux stratégiques*, journée franco-tunisienne de la SFDI, Pedone, 2005, p. 5 ; J.-M. THOUVENIN, *La Cour internationale de Justice et la sécurité collective, ibid*., p. 109.

541 En effet, ainsi que le rappelle le Pr. CAHIN, la « structure constitutionnelle d'une organisation internationale correspond toujours à un équilibre que les auteurs du traité de base ont voulu instaurer entre des forces politiques ou des intérêts déterminés, selon l'importance qu'ils assignent à chacun d'eux », G. CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales. L'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*, thèse, Paris, Pedone, 2001, p. 15.

542 CNU, art. 12 § 1er : « 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. »

543 Résolution Union pour la paix, A/RES/377 (V), de l'Assemblée générale du 3 novembre 1950.

544 S. MARCHISIO, *Le rôle de l'Assemblée générale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, in Les enjeux de la sécurité collective, op. cit*., p. 98.

753. La répartition des compétences entre le Conseil et la CIJ dans le domaine du maintien de la paix est d'une autre nature car si la Cour a, à de nombreuses reprises, confirmé qu'elle pouvait exercer une compétence concurrente à celle du Conseil pour une même situation en raison de la différence de nature de leurs compétences respectives[545], la Cour semble pourtant se situer en « périphérie »[546] du système de sécurité collective. Or la CIJ dispose des moyens pour être un organe essentiel du système de sécurité collective qu'elle contribue à consolider à travers sa jurisprudence. Elle pourrait jouer un rôle plus assumé au sein de ce système notamment par l'édiction d'ordonnances en indication de mesures conservatoires[547] dont le Conseil serait chargé d'assurer le respect par le recours, si besoin est, au Chapitre VII ou encore si le Conseil consentait à recourir plus souvent à ses avis consultatifs. Le développement d'une telle pratique ouvrirait la voie à un jumelage de l'efficacité du système onusien et de l'impartialité du système kelsennien, mais l'affaire de Lockerbie jette une ombre sur les éventualités d'une telle évolution car la Cour semble consacrer elle-même sa propre mise à l'écart[548].

En effet le Conseil a montré qu'il disposait de moyens lui permettant de contourner, de court-circuiter la compétence de la Cour, qu'elle, n'a pas, aboutissant ainsi à une paralysie *de facto*[549] de la Cour. L'affaire de Lockerbie doit-elle être considérée comme une abdication de principe de la CIJ ou au contraire comme un arrêt d'espèce ? Il est nécessaire aujourd'hui de plaider pour la seconde possibilité, la Cour, en mettant en œuvre ses compétences complémentaires, se doit de jouer un rôle essentiel, en tant que gardienne de la légalité internationale et onusienne, dans le fonctionnement du système de sécurité collective. Elle aurait pu ainsi notamment trancher juridiquement la question de savoir si le Conseil peut légalement, conformément à la Charte, autoriser de manière implicite, voire *a posteriori*, un recours à la force armée, question fondamentale au regard de la garantie de la primauté de l'ordre juridique onusien sur les ordres étatiques en matière de recours à la force, permettant de conforter davantage encore la centralisation du pouvoir exécutif dans l'ordre juridique international.

---

545 CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, compétence et recevabilité, arrêt du 26 novembre 1984, Rec. CIJ 1984, § 95, p. 435 : « Les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements. »

546 J.-M. THOUVENIN, *op. cit.*, p. 110.

547 J.-M. THOUVENIN, *op. cit.*, pp. 119-120.

548 J.-M. THOUVENIN, *op. cit.*, p. 118.

549 M. BEDJAOUI, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 85.

2. Le double postulat implicite de la primauté de l'ordre juridique onusien et de la complémentarité des ordres juridiques

754. Puisque le Conseil a été institué comme l'unique organe pouvant légaliser un recours à la force, il dispose alors du monopole de *l'autorisation* du recours à la force armée, mais pas d'un monopole du *recours* à la force lui-même qui reste entre les mains des États, seuls à disposer de leurs propres contingents militaires en raison de l'inapplication originelle de l'article 47 de la Charte[550]. Face à cette contradiction indépassable qui attribue le monopole centralisé de l'autorisation au Conseil tout en « sous-trait[ant] l'usage de la force »[551] à travers une décentralisation au profit des États, comment alors apprécier la mesure de la centralisation du pouvoir exécutif dans l'ordre international ? Il découle de l'analyse que c'est en vertu de la primauté du système onusien sur les ordres internes dans le domaine du maintien de la paix ainsi que du caractère complémentaire des ordres juridiques que la centralité du système onusien peut être garantie.

755. Il est nécessaire pour cela de considérer comme prémisse l'idée selon laquelle le fonctionnement du système de sécurité collective donne naissance à des rapports pluralistes entre les différents ordres juridiques onusien et internes, qu'ils soient étatiques ou régionaux. Au sein de ce système pluraliste qui fonctionne globalement de manière décentralisée, chaque ordre dispose d'une « indépendance significative »[552] pour l'exercice de ses compétences exclusives. Mais ce système connaît aussi l'existence de compétences concurrentes, comme c'est le cas en matière de recours à la force armée, que les niveaux internes et le niveau onusien doivent exercer de concert, c'est le principe des compétences partagées selon lequel chaque niveau du système global participe selon l'étendue de ses compétences à la mise en œuvre d'une action globale. Le recours à la force armée dans l'ordre juridique international en constitue une illustration flagrante : le Conseil est seul à pouvoir autoriser, légaliser l'utilisation de la

---

550 CNU, art. 47 § 1er : « Il est établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel. »

551 H. SLIM, *La Charte et la sécurité collective : de San Francisco à Bagdad, in Les enjeux de la sécurité collective, op. cit*., p. 24.

552 J.-B. AUBY, *Décentralisation et pluralisme juridique*, Mélanges offerts à PAUL AMSELEK, Bruylant, 2005, p. 41.

coercition militaire, les États mettant seuls en mouvement la force publique en recourant effectivement, par le truchement de leurs contingents, à la contrainte militaire. À la centralisation de *l'autorisation* de recourir à la force répond la décentralisation des *moyens* de coercition militaire.

756. Le principe des compétences partagées se fonde sur la complémentarité de chaque niveau de compétence puisque c'est l'association de chacun de ces niveaux qui permet l'exercice de la compétence envisagée globalement par le système. La règle du recours légal à la force ne peut donc être comprise que si l'on envisage la globalité du système de sécurité collective, mettant en relation l'ordre juridique onusien et les ordres internes. Les compétences respectives du Conseil et des États sont donc ici complémentaires, chaque ordre juridique ayant besoin des éléments contenus dans les autres ordres juridiques pour que la norme énoncée dans la Charte puisse être concrètement réalisée, le Conseil ayant besoin de la force des États, les États ayant besoin de l'autorisation du Conseil.

Cependant, il faut ici noter que le Conseil bénéficie d'une compétence qui prime celle des États, consacrant la primauté de l'ordre juridique onusien sur les ordres étatiques en matière de maintien de la paix. Le Conseil est tout à fait libre d'autoriser ou non les États à utiliser la force armée, mais les États, s'ils peuvent décider de ne pas utiliser la faculté que leur accorde à ce moment précis le Conseil[553], restent totalement soumis à l'autorisation explicite du Conseil. En effet, l'exercice de la compétence onusienne conditionne celui des compétences étatiques puisque les États ne peuvent agir que *si et seulement si* le Conseil les a préalablement autorisés à user de tous les moyens nécessaires pour rétablir la paix. Puisque la compétence étatique de faire usage de la force dépend de la compétence onusienne d'autoriser un tel usage de la force, il est alors incontestable que la compétence du Conseil prévaut sur celles des États quand bien même ils les exercent dans un système au sein duquel le recours à la force reste décentralisé.

757. La centralisation du pouvoir exécutif exercé par le Conseil de sécurité au sein de l'ordre juridique international dans les situations de crise est révélée à la fois par une analyse en terme de complémentarité des rapports entre les ordres juridiques onusien et

553 PH. LAGRANGE, *Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition, in Les métamorphoses de la sécurité collective, op. cit*., p. 72.

internes (l'un autorisant, l'autre réalisant) mais aussi en raison de la primauté dont bénéficie l'ordre onusien sur les ordres internes dans le domaine du recours à la force, puisque la légitimation d'une utilisation de la force militaire dans l'ordre international ne peut provenir que du seul ordre juridique onusien.

758. La construction du système de sécurité collective autour d'une valeur primordiale pour la communauté internationale dont la protection est principalement assurée par un unique organe exécutif conduit à constater un double mouvement de centralisation dont ce système est l'objet et qui se répercute sur l'ensemble de l'ordre juridique onusien. Imputant à un seul organe la charge de protéger une valeur unique, le système de sécurité collective implique pour son fonctionnement l'édiction d'actes de droit dérivé onusien, énonçant de nouvelles normes pour protéger la paix et créant de nouveaux organes pour assister le Conseil de sécurité. Cette centralisation à la fois normative et organique du système lorsqu'existe une situation de crise rejaillit sur l'ensemble de l'ordre juridique onusien qui s'ordonne progressivement sous l'effet du fonctionnement du sous-système dont il permet l'existence.

§ 2. La hiérarchisation de l'ordre juridique onusien

759. Le droit dérivé produit par une organisation internationale contribue à structurer l'ordre juridique qu'elle institue et qui se compose du droit originaire contenu dans l'acte constitutif de l'organisation ainsi que du droit dérivé pris sur son fondement[554] pour permettre sa réalisation. Ainsi, on peut considérer qu'il existe un ordre juridique onusien constitué de la Charte des Nations Unies qui forme son droit originaire et du droit dérivé, composé des actes juridiques adoptés sur le fondement de la Charte, acte constitutif de l'ONU, pour lui donner effet.

En effet, la reconnaissance de l'existence d'un ordre juridique propre à une organisation internationale a été permise à travers le constat de l'existence d'un droit interne à l'organisation, relatif notamment aux procédures de création et de fonctionnement de ses organes. L'existence de tels actes juridiques témoigne en effet de la capacité de l'organisation à adopter des normes obligatoires à l'égard de ses membres

554 G. BASTID-BURDEAU, *Quelques remarques sur la notion de droit dérivé en droit international, op. cit.*, p. 164.

afin d'encadrer son fonctionnement interne. En ce sens, il est incontestable que le droit produit par le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires pour permettre le fonctionnement interne de l'Organisation dans le domaine du maintien de la paix compose l'ordre juridique onusien (A).

760. Toutefois, avec la multiplication des organisations internationales à vocation technique, dont la raison d'être vise à élaborer des pratiques communes à l'usage de leurs États membres, la notion de droit dérivé s'est autonomisée par rapport au droit interne de l'organisation. Les actes juridiques émis par les organes d'une organisation ne visent non plus uniquement à déterminer ses règles de fonctionnement interne mais également son fonctionnement externe, c'est-à-dire l'encadrement des conduites étatiques relevant de sa compétence en dehors de son strict ordre juridique, c'est-à-dire dans l'ordre juridique international.

Or en voyant s'élargir son champ d'application, c'est-à-dire en ayant vocation à produire des effets juridiques à l'intérieur *et* à l'extérieur de l'ordre juridique interne de l'organisation, la notion de droit dérivé a délaissé une part de son caractère contraignant, car les règles ayant un objet externe ne peuvent prendre que la forme de recommandations, dans le respect du principe de l'autonomie de la volonté. Ainsi, soit le droit dérivé des organisations internationales aurait un champ d'application restreint au seul droit interne et bénéficierait en conséquence d'une force obligatoire certaine, soit le droit dérivé pourrait être entendu comme englobant également le droit externe produit par l'organisation mais aux prix d'un abandon relatif de sa force contraignante à l'égard des États membres.

C'est ici toute l'originalité du droit dérivé onusien pris sur le fondement du Chapitre VII par rapport au droit dérivé des organisations internationales traditionnelles. En vertu de la Charte, c'est-à-dire en vertu du droit originaire de l'ONU, le droit dérivé onusien produit en situation de crise, c'est-à-dire le droit dérivé externe de l'Organisation, est obligatoire à l'égard des États membres de l'Organisation (B).

A. Le droit interne de l'Organisation comme prémisse de l'ordre juridique onusien

761. Avant de comprendre en quoi consiste l'enrichissement dont est l'objet l'ordre juridique onusien, il convient préalablement de démontrer que son existence a pu être déduite de

l'existence d'un droit dérivé interne à l'Organisation. En effet, c'est parce que l'on reconnaît à toute organisation internationale, en tant que collectivité organisée, la capacité de produire du droit pour permettre son fonctionnement interne, qu'il a été possible de reconnaître l'existence d'un ordre juridique propre aux organisations internationales, distinct de l'ordre juridique international qui permet leur existence. En vertu de son acte constitutif, le droit produit par une organisation internationale ne constitue pas alors du droit dérivé de l'ordre international mais bien du droit dérivé propre à l'ordre juridique que constitue l'organisation. C'est d'ailleurs sur le fondement de la théorie de l'institution qui reconnaît en toute collectivité organisée l'existence d'un ordre juridique à part entière, qu'a pu être déduite l'existence d'un ordre juridique propre à toute organisation internationale au sein du système international global. La Charte de l'ONU en tant qu'acte constitutif de l'Organisation permet ainsi de consacrer l'autonomie de l'ordre juridique onusien qu'elle institue par rapport à l'ordre juridique international dans son ensemble (1). Or, il apparaît en outre que si le concept d'ordre juridique est aussi un ordre de contrainte, cela signifie qu'il est nécessaire qu'une partie des actes de droit dérivé qui le composent soit revêtue d'un caractère obligatoire à l'égard de ses destinataires. Certes il est envisageable de concevoir un acte juridique dépourvu de force contraignante, ainsi qu'en témoigne l'existence de la *soft law*, mais pour que l'ordre juridique soit effectivement juridique, c'est-à-dire normatif, il est nécessaire que certaines de ses normes soient contraignantes (2).

1. L'existence d'un ordre juridique onusien autonome

762. Au regard de la théorie de l'institution développée par M. HAURIOU[555], on considère aujourd'hui que toute organisation internationale constitue un ordre juridique qui est autonome pra rapport à l'ordre juridique international dans lequel elle évolue[556]. La reconnaissance jurisprudentielle de l'existence de l'ordre juridique onusien s'est d'abord faite par le truchement du règlement de litiges internes à l'Organisation, mais c'est bien la dualité de la Charte qui permet d'affirmer l'autonomie de l'ordre juridique onusien par rapport à l'ordre juridique international dans son ensemble.

555 É. MILLARD, *Hauriou et la théorie de l'institution*, Droit et Société 30/31 – 1995, p. 381.

556 G. BASTID-BURDEAU, *Quelques remarques sur la notion de droit dérivé en droit international, op. cit.*, p. 163.

763. En instituant l'ONU, les États ont eu la volonté de créer une organisation internationale chargée de promouvoir en premier lieu la paix et la sécurité internationales. Cet objectif de sécurité internationale diffère de l'objectif de sécurité nationale que chaque État défend en son nom propre, en ce sens, l'ONU défend un intérêt qui lui est particulier, distinct de celui de ses États membres. Par le truchement de ses organes, l'ONU peut donc exprimer une volonté distincte de celle de ses membres et en tant que société organisée, elle est apte à élaborer des règles de droit encadrant son propre fonctionnement interne. C'est « parce qu'elle regarde la dimension sociale du droit »[557] que la théorie de l'institution permet de fonder de manière systématique l'existence d'un droit interne des organisations internationales[558]. Toute collectivité organisée est apte à créer du droit visant à encadrer et à préciser sa structure et son fonctionnement afin de réglementer le comportement de ses membres en son sein.

764. C'est ce qu'a considéré la CIJ lorsqu'elle a reconnu que l'ONU était dotée de la personnalité juridique internationale[559], consacrant ainsi sa capacité à élaborer son propre droit interne, à la manière de tout sujet de droit international[560], ainsi que l'avait déjà relevé le Tribunal administratif de la SDN en 1929[561]. C'est particulièrement au travers du règlement des litiges relatifs aux fonctionnaires internationaux qu'a été entérinée l'idée selon laquelle le droit interne d'une organisation internationale constitue un véritable ordre juridique. En reconnaissant que l'ONU est dotée d'une personnalité juridique internationale objective, qui s'impose donc à l'ensemble des États et non uniquement à ses seuls membres, la CIJ « posait clairement le problème de son ordre juridique interne »[562], qu'elle reconnaît de manière explicite en consacrant, quelques années plus tard, l'existence d'un « système juridique organisé des Nations Unies »[563].

---

557 É. MILLARD, *op. cit.*, p. 384.

558 L. FOCSANEANU, *Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies*, AFDI 1957, p. 319.

559 CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949, Recueil 1949, p. 185.

560 PH. CAHIER, *L'ordre juridique interne des organisations internationales, in* R.-J. DUPUY, *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff Publishers, 2e éd., 1998, p. 378.

561 Le Tribunal administratif de la SDN, dans son arrêt n° 2 rendu en 1929, estime que pour rendre ses jugements, il doit appliquer le droit interne de l'Organisation, arrêt cité *in* PH. CAHIER, *op. cit.*, p. 379, citant S. BASDEVANT, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, 1931, p. 283.

562 PH. CAHIER, *op. cit.*, p. 380.

563 CIJ, Effets de jugements du tribunal administratif des NU accordant indemnités, Avis consultatif du 13 juillet 1954, Recueil 1954, p. 56.

765. Il est donc aujourd'hui communément admis que l'existence d'une organisation internationale emporte en conséquence l'émergence de l'ordre juridique y correspondant, l'existence d'un ordre juridique étant inhérente à la notion même d'organisation internationale[564]. Il convient à ce titre de préciser que cet ordre juridique propre à l'organisation est autonome par rapport à l'ordre juridique international[565], il ne se confond pas avec l'ordre juridique international quand bien même son existence est permise par lui. Si l'ordre juridique international organise les relations entre les sujets de droit international à travers des normes de droit international, chaque sujet de droit international, qu'il soit un État ou une organisation internationale, organise cependant son propre fonctionnement à travers l'édiction de normes de droit interne, constituant son propre ordre juridique[566]. Bien que la jurisprudence de la CIJ ait pu être ambiguë à cet égard[567], celle de la CJUE incite à clarifier le problème de droit soulevé du fait qu'elle considère que la Communauté instituée par les États constitue bien « un nouvel ordre juridique de droit international »[568], distinct de l'ordre juridique international global.

766. Ainsi, le droit produit par l'ONU ne constitue pas un droit dérivé de l'ordre international mais bien un ordre juridique nouveau et distinct du système international global. L'autonomie de l'ordre juridique onusien, comme celle de tout ordre juridique produit par une organisation internationale, provient de son fondement qu'est la Charte constitutive de l'Organisation. À la manière de tout acte instituant une organisation

564 PH. CAHIER, *op. cit.*, p. 382.

565 C'est sous l'impulsion de la CJUE que l'idée de l'autonomie de l'ordre juridique des organisations internationales par rapport à l'ordre juridique international s'est enracinée dans la doctrine et dans la pratique comme condition de l'existence des organisations internationales, v. PH. CAHIER, *L'ordre juridique interne des organisations internationales*, *op. cit.*, p. 381.

566 L. FOCSANEANU, *op. cit.*, p. 326 ; PH. CAHIER, *op. cit.*, p. 579.

567 CIJ, *Effets de jugements du Tribunal administratif des NU accordant indemnités*, avis précité, p. 97 : La CIJ avait précisé que le TANU avait été établi par l'Assemblée générale pour traiter « exclusivement des différends internes entre les fonctionnaires et les Nations Unies », l'assimilant ainsi à un tribunal interne d'une organisation internationale et consacrant ainsi l'autonomie de l'ordre juridique de l'organisation puisqu'alors le droit produit par ses organes était entendu comme un droit propre à l'organisation considérée ; de manière plus nuancée, v. CIJ, *Jugements du tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'UNESCO*, avis consultatif du 23 octobre 1956, Recueil 1956, p. 97 : « La Cour ne conteste pas que le Tribunal administratif soit un tribunal international », limitant ainsi l'autonomie de l'ordre juridique dont ce tribunal est issu puisque le droit produit par lui est alors considéré comme un droit dérivé de l'ordre international lui-même, et cependant la Cour reconnaît que le Tribunal doit trancher « un différend entre un fonctionnaire et l'Unesco », c'est-à-dire un différend relevant du droit interne de l'Organisation

568 CJCE, *Van Gend en Loos*, arrêt du 5 février 1963, affaire C-26/62, Recueil, vol. IX, p. 23 ; CJCE, *Commission c. Italie*, arrêt du 26 février 1976, affaire C-52/75, Rec. 1976, pp. 284-285.

internationale[569], la Charte des Nations Unies est revêtue d'une dualité normative[570] qui fait d'elle à la fois un Traité, conclu dans le respect des règles de droit international, et une Constitution, ayant vocation à instituer un nouvel ordre juridique autonome, propre à la nouvelle entité créée, et fondant le droit interne de l'Organisation. C'est ici l'aspect micro-constitutionnel[571] de la Charte qui fonde l'autonomie de l'ordre juridique onusien au sein de l'ordre juridique international.

2. Le caractère contraignant du droit onusien interne comme condition du droit dérivé

767. Si le droit dérivé interne de l'organisation permet la reconnaissance de l'existence d'un ordre juridique qui lui est propre, c'est d'abord parce que ces règles internes encadrant la structure et le fonctionnement de l'organisation sont « bien entendu »[572] revêtues de la force obligatoire à l'égard de ses destinataires, c'est-à-dire des membres de l'organisation. C'est parce qu'elles ont d'abord pour objet la structure et le fonctionnement de l'organisation que « les règles de l'organisation »[573] s'imposent aux États qui souhaitent y participer. En effet, la notion d'ordre juridique implique certes l'idée d'ordonnancement mais également celle de commandement, en ce sens l'ordre juridique est d'abord un « ordre de contrainte »[574].

768. Ainsi si le droit dérivé est originellement entendu comme l'ensemble des normes découlant du droit originaire et obligatoires à l'égard des sujets qui en relèvent pour permettre de contraindre leurs comportements, la typologie des actes communautaires semble soulever une contradiction par rapport à certaines positions doctrinales. L'Union

569 PH. CAHIER, *op. cit.*, pp. 576-577.

570 P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international – Cours général de droit international public*, RCADI 2002, t. 297, p. 221

571 P.-M. DUPUY, *op. cit.*, p. 226

572 PH. CAHIER, *op. cit.*, p. 388.

573 Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011, art. 2-b) : « L'expression "règles de l'organisation" s'entend notamment des actes constitutifs, des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation internationale adoptés conformément aux actes constitutifs, ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation ».

574 H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, trad. CH. EISENMAN, Paris, Dalloz, 1962, p. 267-268, cité *in* P. COPPENS, *Introduction à l'article de H. Kelsen*, Droit et Société, n° 22, 1992, p. 553.

européenne accepte l'existence d'actes de droit dérivé non contraignants[575] alors que la doctrine semble considérer que seuls les actes posant de nouvelles normes juridiques, c'est-à-dire dotés de la force obligatoire, peuvent constituer du droit dérivé[576]. Il paraît évident que la contribution des actes contraignants à la structuration d'un ordre juridique donné est décisive, en ce que, faisant grief, ils peuvent être contestés devant un juge qui pourra alors se prononcer sur leur conformité au droit originaire, garantissant ainsi l'unité de l'ordre juridique.

À ce titre, si la notion de « règles de l'organisation » soulève précisément la question de la normativité de ces actes en ce qu'elle vise l'ensemble des actes émis par les organes de l'organisation internationale, qu'ils aient ou non un caractère contraignant[577], il semble qu'elle y apporte en même temps une réponse. En estimant que les règles de l'organisation comportent également « la pratique bien établie de l'organisation », le droit international considère que des actes non contraignants, peuvent permettre, s'ils témoignent d'une pratique régulièrement suivie, d'assimiler une pratique et une *opinio juris*, éléments constitutifs d'une coutume interne à l'organisation, norme revêtue du caractère contraignant à l'égard de ses membres[578].

769. Le droit dérivé onusien interne à l'ONU se nourrit des actes adoptés par chaque organe dans le but notamment de préciser sa propre structure et son propre fonctionnement. Ces actes obligatoires à l'égard des États membres de l'Organisation ont essentiellement pour objet l'établissement du règlement intérieur de chaque organe[579] ainsi que la création de ses éventuels organes subsidiaires[580], eux-mêmes habilités à adopter leur propre règlement intérieur. Mais c'est surtout à travers l'exercice du pouvoir budgétaire de l'Assemblée générale que la CIJ a consacré le caractère obligatoire du droit dérivé

---

575 TFUE, art. 288 : « Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis [...].Les recommandations et les avis ne lient pas. »

576 G. BASTID-BURDEAU, *op. cit.*, p. 166.

577 Commentaire du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011, art. 2-b), § 16.

578 Voir dans le même sens G. CAHIN, *Droit de la Charte et coutume internationale*, *in* J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, 3e éd., Paris, Economica, 2005, pp. 100-109, spé. p. 100.

579 L'Assemblée générale (Charte, art. 21), le Conseil de sécurité (Charte, art. 30), le Conseil économique et social (Charte, art. 72, § 1) et le Conseil de tutelle (Charte, art. 90, § 1) sont ainsi habilités par la Charte à établir leur règlement intérieur.

580 La Charte reconnaît à tous les organes principaux des Nations Unies une compétence générale pour créer des organes subsidiaires (Charte, art. 7, § 2), cette compétence est rappelée spécialement pour l'Assemblée générale (art. 22) et le Conseil de sécurité (art. 29).

interne de l'Organisation[581], reconnaissant ainsi que les règles nécessaires pour permettre à l'Organisation d'accomplir ses fonctions s'imposent aussi bien à ses organes[582] qu'à ses États membres.

770. Si pour constater l'existence d'un ordre juridique d'une organisation internationale il est nécessaire d'y découvrir des actes juridiques ayant force contraignante à l'égard de ses membres, pour autant tous les actes édictés par l'organisation ne sont pas forcément revêtus d'un caractère obligatoire. Certains actes peuvent ne lier les États qu'après que ceux-ci ont formellement exprimé leur consentement à être liés par la norme émise par l'organisation, il existe donc des actes juridiques auxquels le caractère contraignant n'est pas attaché *ab initio*, dès leur édiction par l'organe compétent et pour toute la durée de leur existence, ces actes ne constituent donc pas du droit dérivé[583].

Il convient donc de distinguer, lorsque l'on analyse les différents actes émis par une organisation internationale, entre ceux qui formulent une réelle obligation juridique, lient leurs destinataires et relevant ainsi d'un droit dérivé, et ceux qui manifestent un simple engagement politique, sans lier de manière contraignante leurs destinataires et qui ne constituent donc pas une norme juridique. À ce titre, l'Assemblée générale des Nations Unies constitue un exemple typique puisque si la CIJ lui a reconnu la compétence d'émettre des décisions obligatoires en matière de budget et de personnel[584], l'Assemblée en est dépourvue dans bien d'autres matières, la Charte lui reconnaissant essentiellement une compétence pour adopter des recommandations[585], actes dépourvus de force obligatoire. Au regard de cette règle générale selon laquelle,

---

581 CIJ, *Certaines dépenses des Nations Unies (art. 17 § 2)*, avis consultatif du 20 juillet 1962, Rec. 1962, p. 164 : « l'Assemblée générale a également le pouvoir de répartir les dépenses entre les Membres et l'exercice du pouvoir de répartition crée pour tous les Membres l'obligation expressément énoncée à l'article 17, paragraphe ***2,*** de supporter la quote-part des dépenses qui leur incombe selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. »

582 CIJ, *Effets de jugements du tribunal administratif des N.U. accordant indemnité*, avis consultatif du 13 juillet 1954, Rec. 1954, p. 53 : « Il s'ensuit que l'Assemblée générale, l'un des organes des Nations Unies, doit de même être liée par le jugement. »

583 Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, signée le 22 juillet 1946 (Actes off. Org. mond. Santé, 2, 100), art. 20 : « Chaque Etat Membre s'engage à prendre, dans un délai de dix-huit mois après l'adoption d'une convention ou d'un accord par l'Assemblée de la Santé, les mesures en rapport avec l'acceptation de telle convention ou de tel accord. Chaque Etat Membre notifiera au Directeur général les mesures prises, et s'il n'accepte pas cette convention ou cet accord dans le délai prescrit, il adressera une déclaration motivant sa non-acceptation [...]. » ; art. 22 : « Les règlements adoptés en exécution de l'article 21 entreront en vigueur pour tous les Etats Membres, leur adoption par l'Assemblée de la Santé ayant été dûment notifiée, exception faite pour tels Membres qui pourraient faire connaître au Directeur général, dans les délais prescrits par la notification, qu'ils les refusent ou font des réserves à leur sujet. »

584 L. FOCSANEANU, *op. cit.*, p. 343 ; PH. CAHIER, *op. cit.*, p. 389.

585 CNU, art. 13 § 1 : « L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations [...]. »

tous les actes unilatéraux d'une organisation internationale, exception faite des actes relatifs au budget et au personnel de l'organisation, ne sont pas, par principe, revêtus d'un caractère contraignant à l'égard de ses États membres, la situation du Conseil de sécurité fait alors figure d'exception. Contrairement aux organes d'une organisation internationale classique[586], mais se rapprochant d'une certaine manière des organes de l'Union européenne, le Conseil est habilité, en vertu de la Charte[587] c'est-à-dire du droit originaire, à adopter des résolutions obligatoirement contraignantes, qui s'imposent directement aux États qui ne peuvent y déroger[588].

771. En tant que traité constitutif d'une organisation internationale, la Charte des Nations Unies a permis l'émergence d'un ordre juridique onusien autonome, qui constitue un nouvel ordre juridique de droit international au sein du système international global, composé du droit originaire et du droit dérivé pris sur son fondement. Le droit dérivé onusien connaît à la fois des actes contraignants et des actes non contraignants, cependant qu'une branche de ce droit destiné à résoudre les situations de crise est automatiquement revêtue de la force obligatoire en vertu du droit originaire. Le Conseil de sécurité apparaît donc comme un organe original au sein du système onusien, d'autant plus que cette spécificité attachée aux actes qu'il adopte donne lieu à un enrichissement de l'ordre juridique onusien qui conforte sa hiérarchisation.

B. L'enrichissement de l'ordre juridique onusien

772. Le cantonnement originel du droit dérivé au domaine des compétences internes de l'organisation a fait dire à certains auteurs que l'ordre juridique des organisations internationales restait « beaucoup trop primitif et limité »[589], ses éléments constitutifs ne permettant pas de penser une réelle hiérarchie en son sein. Or à côté du droit dérivé interne issu de l'édiction, par le Conseil et ses organes subsidiaires, d'actes

586 PH. CAHIER, *op. cit.*, p. 394.

587 CNU, art. 25 : « Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte. »

588 Le caractère obligatoire des résolutions du Conseil a été confirmé par la CIJ, *Réparation des dommages subis au services des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, *Rec. 1949*, p. 178 ; *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 176 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, *Rec. 1971*, § 113, pp. 53-54.

589 PH. CAHIER, *op. cit.*, p. 393.

autonormateurs relatifs à leur propre fonctionnement (1), existe aujourd'hui un droit dérivé externe à l'organisation, c'est-à-dire des actes hétéronormateurs ayant vocation à encadrer le comportement des États membres en situation de crise (2). Cet enrichissement de l'ordre juridique onusien sous l'impulsion du système de sécurité collective témoigne d'une grande fertilité de l'ordre juridique onusien et de sa hiérarchisation.

1. Les actes autonormateurs, droit dérivé onusien interne de l'Organisation

773. Le droit dérivé onusien interne ayant vocation à établir les règles nécessaires au fonctionnement de l'ONU et de ses organes, il est possible de qualifier les actes de droit dérivé onusien interne d'actes autonormateurs, au sens où ils ont pour objet de permettre à l'organe qui les édicte de mener à bien la mission qui lui est confiée en précisant les modalités de son action[590]. À ce titre, certaines dispositions des résolutions du Conseil de sécurité fondées sur le Chapitre VII constituent des actes autonormateurs créant notamment des organes subsidiaires à qui il est permis d'établir eux-mêmes, par l'édiction d'un nouvel acte autonormateur, leur propre règlement intérieur, contribuant ainsi à l'enrichissement de l'ordre juridique onusien et partant, à sa hiérarchisation.

774. L'acte autonormateur est l'acte par lequel l'organe qui l'édicte s'oblige lui-même à adopter un certain comportement dans l'accomplissement de sa mission, en ce sens, l'auteur et le destinataire de l'acte autonormateur se confondent. Il semble que l'on puisse identifier deux types d'actes autonormateurs constituant le droit dérivé interne de l'ONU, placés dans un rapport de subordination les uns par rapport aux autres, témoignant ainsi d'une hiérarchisation progressive de l'ordre juridique onusien. Certaines dispositions des résolutions que le Conseil de sécurité adopte en vertu du Chapitre VII ont pour objet la création d'organes subsidiaires et c'est sur leur fondement que ces organes subsidiaires adoptent leur règlement intérieur, hiérarchiquement subordonné à la résolution qui les institue. Ces deux types d'actes constituent du droit dérivé interne à l'ONU puisqu'ils sont relatifs à la structure et au fonctionnement d'un organe principal et de ses organes subsidiaires[591], ils précisent la

590 Voir *supra* Première Partie, Titre 1er, Chapitre 2, Section 2, § 1. Les actes autonormateurs.
591 L. FOCSANEANU, *op. cit.*, p. 328.

manière dont le Conseil entend exercer la mission que la Charte lui confère, en transférant certains de ses pouvoirs à ses organes subsidiaires, et précisent la manière dont ses organes entendent eux-mêmes exercer la mission que le Conseil leur a confiée.

775. Constituent ainsi du droit dérivé onusien interne les dispositions des résolutions du Conseil qui établissent les deux TPI[592], les administrations intérimaires[593], des Opérations de paix[594] et des Comités des sanctions[595], ainsi que celles qui procèdent à la désignation des agents au sein de ces organes[596], à la modification de leur structure[597] ou de leur mandat[598]. Ces actes de droit dérivé interne sont des actes autonormateurs en ce sens que le Conseil, pour exercer les compétences qu'il tire de la Charte, s'engage lui-même à les transférer à des organes subsidiaires qu'il crée et dont il détermine librement la structure et l'étendue des missions. Le conseil s'oblige ainsi à l'égard d'autres organes de l'Organisation. Ces résolutions, fondées sur le droit originaire que constitue la Charte, deviennent elles-mêmes le fondement d'autres actes autonormateurs de droit dérivé interne onusien adoptés par les organes subsidiaires du Conseil. En règle générale, le premier acte adopté par l'organe subsidiaire du Conseil constitue un acte autonormateur, subordonné aux règles posées dans la résolution du Conseil de sécurité, qui est donc elle-même hiérarchiquement supérieure à l'acte autonormateur qu'édicte l'organe subsidiaire.

776. Constituent donc également du droit dérivé interne de l'ONU, les actes autonormateurs par lesquels les organes subsidiaires du Conseil encadrent et précisent leur propre fonctionnement afin de pouvoir mener à bien la mission que le Conseil leur a confiée. Le premier acte édicté par un organe subsidiaire est toujours, de manière indépassable, un acte autonormateur, et partant un acte de droit dérivé interne, puisque l'organe subsidiaire ne

592 Concernant le TPIY, voir S/RES/827 (1993) § 2 ; concernant le TPIR, voir S/RES/955 (1994) § 1er.

593 Concernant la MINUK, voir S/RES/1244 (1999) § 10 ; concernant l'ATNUTO, voir S/RES/1272 (1999) § 1er.

594 Concernant la MINUL, voir S/RES/1509 (2003) § 1er ; concernant l'ONUCI, voir S/RES/1528 (2004) §§ 1-2 et § 6 ; concernant l'ONUB, voir S/RES/1545 (2004) § 2.

595 Concernant le Comité des sanctions contre Al Qaïda, voir S/RES/1267 (1999) § 6 ; concernant le Comité des sanctions contre l'Iran, voir S/RES/1737 (2006) § 18 ; concernant le Comité des sanctions contre la Libye, voir S/RES/1970 (2011) § 24.

596 Voir pour exemple la prorogation des mandats de certains juges au sein des TPI, S/RES/1837 (2008) et S/RES/1993 (2011).

597 Voir par exemple la création d'une chambre supplémentaire de première instance au sein du TPIY, S/RES/1166 (1998) § 1er ; le redéploiement de contingents entre deux Opérations de paix, S/RES/1739 (2007) § 4 ; la création du Bureau du Médiateur pour le Comité des sanctions contre Al Qaïda, S/RES/1904 (2009) § 20.

598 Voir par exemple la modification du mandat confié initialement à l'ONUCI, S/RES/1739 (2007) § 2 ; la modification du mandat de la MONUC, S/RES/1565 (2004) § 4.

peut valablement exercer sa mission sans avoir préalablement établi la manière dont il entend procéder. Ainsi les deux TPI ont tout d'abord adopté leur Règlement de procédure et de preuve[599], précisant leur composition et fixant les règles auxquelles en tant qu'organes judiciaires ils doivent se conformer lorsqu'ils rendent une décision. Les Comités des sanctions adoptent également lors de leur première réunion les directives guidant leurs travaux[600], afin de préciser la procédure qu'ils s'engagent eux-mêmes à respecter pour déterminer les individus et les biens objets de restrictions. Le Premier Règlement adopté par les Administrations intérimaires[601] précise les modalités selon lesquelles le RSSG entend exercer le mandat que lui a confié le Conseil de sécurité. Les Opérations de paix connaissent cette particularité que l'acte autonormateur qui fixe leur composition est matériellement confondu avec l'acte autonormateur qui les institue, la résolution du Conseil portant leur création entérinant la structure de l'Opération proposée dans un rapport du Secrétaire général[602], responsable de l'Opération.

777. Les Opérations de paix connaissent une seconde particularité qui tient à la nécessité, pour qu'elles puissent fonctionner de manière effective, de conclure un accord sur le statut des forces avec le gouvernement de l'État sur le territoire duquel elles sont déployées[603], déterminant la répartition des responsabilités entre les autorités étatiques et les autorités onusiennes. Cet accord, qui peut être assimilé à un acte autonormateur et donc à du droit dérivé onusien interne en ce qu'il intéresse le fonctionnement de l'Opération de paix, connaît cependant une particularité relative à la nature de la mission confiée à une Opération de paix, qui l'éloigne discrètement d'un droit dérivé purement interne à l'ONU et qui annonce l'enrichissement de l'ordre juridique onusien dans son ensemble.

---

599 Pour le TPIY, voir le Règlement de procédure et de preuve du 20 octobre 2011, IT/32/Rev. 46, consultable à l'adresse suivante : http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Rules_procedure_evidence/it032rev46f.pdf.
Pour le TPIR, voir le Règlement de procédure et de preuve du 14 mars 2008, consultable à l'adresse suivante : http://www.unictr.org/Portals/0/English/Legal/Evidance/English/080314.pdf.

600 Les directives régissant la conduite des travaux du Comité de lutte contre Al Qaïda sont consultables à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/sc/committees/1267/pdf/guide.pdf ; celles régissant la conduite des travaux du Comité des sanctions contre l'Iran sont consultables à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/sc/committees/1737/pdf/1737Guidelines.pdf ; celles relatives aux travaux du Comité des sanctions contre la Libye sont consultables à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/sc/committees/1970/pdf/provisional_guidelines.pdf

601 Concernant la MINUK, voir UNMIK/REG/1999/1 ; concernant l'ATNUTO, voir UNTAET/REG/1999/1.

602 Concernant l'ONUCI, voir S/RES/1528 (2004), § 1er ; concernant l'ONUB, voir S/RES/1545 (2004), § 1er.

603 Concernant l'ONUCI, voir S/RES/1528 (2004) § 9 ; concernant la MINUSTAH, voir S/RES/1542 (2004) § 11.

2. Les actes hétéronormateurs, droit dérivé onusien externe de l'Organisation

778. La compétence particulière que la Charte confère au Conseil de sécurité dans le fonctionnement du système de sécurité collective permet l'émergence d'un droit dérivé non plus seulement interne à l'organisation mais également externe en ce qu'il vise à encadrer le comportement des États membres dans le but de maintenir la paix. L'existence de ces actes de droit dérivé externe contribue à rendre plus complexe et ainsi à hiérarchiser l'ordre juridique onusien.

779. Pendant longtemps, la doctrine a considéré que le droit dérivé obligatoire des organisations internationales était restreint à leur seul droit dérivé interne puisque seuls les actes édictés pour préciser la structure et le fonctionnement des organisations pouvaient prétendre à être revêtus d'un caractère contraignant[604]. Il n'était pas envisageable qu'une organisation internationale puisse contraindre ses États membres à adopter un comportement déterminé dans l'ordre international, celle-ci ne pouvait donc que formuler à leur égard des recommandations, actes juridiques dépourvus de force obligatoire, dans le but d'orienter les pratiques étatiques, dans le respect des souverainetés. C'est encore une fois le système communautaire mis en place au sein des Communautés puis de l'Union européenne qui a mis en évidence la possibilité pour une organisation internationale d'encadrer de manière plus stricte les comportements de ses membres par l'édiction d'actes visant « à influencer le comportement [...] des États membres en vue de la réalisation des buts pour lesquels [elle] a été créée »[605]. Dès lors il convient de considérer que le droit dérivé obligatoire d'une organisation internationale ne se compose pas uniquement de son droit dérivé interne, visant à encadrer son propre fonctionnement, mais comporte également du droit dérivé externe, visant à régir les conduites étatiques dans l'ordre international. En effet, dans les situations de crise, aux côtés des actes autonormateurs, par lesquels le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires s'obligent eux-mêmes, coexistent des actes hétéronormateurs, par lesquels ces organes créent des droits et des obligations dans le chef des sujets qui se trouvent dans leur sphère de compétence.

604 PH. CAHIER, *op. cit.*, p. 388.
605 *Ibid*.

780. Il s'agit typiquement des moyens mis à la disposition du Conseil de sécurité par la Charte des Nations Unies pour maintenir la paix et la sécurité internationales : l'objectif des États consistait précisément en un encadrement contraignant de leurs comportements par les décisions adoptées par le Conseil en vertu de l'article 25 de la Charte pour maintenir et rétablir la paix. Par l'édiction de ses résolutions fondées sur le Chapitre VII, le Conseil ne contribue plus uniquement à créer du droit dérivé interne, mais bien du droit dérivé onusien externe, prescrivant des comportements étatiques déterminés en dehors de l'Organisation. Il en est ainsi notamment lorsque le Conseil impose des sanctions économiques relatives aux biens ou aux personnes dont les États doivent garantir l'efficacité[606], lorsqu'il leur impose d'arrêter et de remettre aux TPI les personnes suspectées d'avoir commis des crimes graves[607], lorsqu'il leur demande de modifier leur législation interne en matière pénale[608], électorale[609] ou de sécurité[610]. Il en est de même lorsque les organes subsidiaires du Conseil élaborent des programmes de restructuration de secteurs particuliers de l'État[611], prononcent des décisions pénales à l'égard de certains individus[612], déterminent par l'édiction de listes les individus et les biens soumis à des sanctions[613], ou encore édictent des règlements obligatoires applicables sur un territoire administré pour régir des activités humaines[614].

---

606 Concernant les sanctions contre Al Qaïda, voir S/RES/1267 (1999) § 4 ; contre la Corée, voir S/RES/1718 § 2006) § 8 ; contre la Libye, voir S/RES/1970 (2011) § 9, § 15 et § 17.

607 Concernant l'obligation d'assistance des États à l'égard du TPIY, voir S/RES/827 (1993) § 4 ; concernant le TPIR, voir S/RES/955 (1994) § 2.

608 Concernant la lutte contre le terrorisme, voir S/RES/1373 (2001) § 1-a-b) ; concernant la lutte contre la prolifération d'ADM, voir S/RES/1540 (2004) § 2.

609 Concernant l'encadrement du processus électoral en Côte d'Ivoire, voir S/RES/1528 (2004) § 6-m).

610 Concernant la réforme du secteur de la sécurité en Côte d'Ivoire, voir S/RES/1721 (2006) § 15 ; au Congo, voir S/RES/1635 (2005) § 5.

611 Concernant la réforme du secteur de la police, voir le 2e rapport du Secrétaire général sur l'ONUCI, S/2004/697 § 26.

612 Voir pour exemple certaines décisions rendues par le TPIY dans l'affaire *Pavle Strugar* (affaire IT-01-42) : émission par le Procureur de l'acte d'accusation initial le 27 février 2001 (IT-01-42-PT), prononcé d'une décision par la Chambre de Première instance relative à l'exception préjudicielle d'incompétence soulevée par la défense le 7 juin 2002, émission par la Chambre de première instance d'une ordonnance aux fins de libération provisoire le 30 novembre 2001, jugement rendu par la Chambre de Première instance II le 31 janvier 2005 (IT-01-42-T) et arrêt rendu par la Chambre d'appel le 17 juillet 2008 (IT-01-42-A).
Voir pour exemple certaines décisions rendues par le TPIR dans l'affaire *Jean-Paul Akayesu* (affaire ICTR-96-4) : émission d'un acte d'accusation par le Procureur (doc. off. ICTR-96-4-I), prononcé d'une décision par la Chambre de Première instance faisant suite à une demande de changement d'avocat commis d'office (doc. off. ICTR-96-4-T, du 20 novembre 1996), jugement rendu par la Chambre de Première instance le 2 septembre 1998 et arrêt rendu par la Chambre d'appel le 1er juin 2001 (ICTR-96-4-A).

613 Voir la liste établie par le Comité de lutte contre Al Qaïda consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm ; la liste établie par le Comité pour le Congo est consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/french/sc/committees/1533/pdf/list_french_new.pdf ; la liste établie par le Comité pour l'Iran est consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/sc/committees/1737/pdf/1737ConsolidatedList.pdf.

781. Ainsi, le système de sécurité collective est l'occasion pour le Conseil et ses organes subsidiaires d'édicter des actes juridiques à portée obligatoire dont la portée peut soit être cantonnée à l'ordre juridique onusien lui-même soit avoir vocation à encadrer les comportements des États en dehors du cadre de l'Organisation. Les autonormateurs, actes de droit dérivé interne adoptés sur le fondement de la Charte pour compléter ses dispositions, sont à leur tour la base juridique permettant l'adoption d'actes hétéronormateurs, actes de droit dérivé externe ayant vocation à produire leurs effets en dehors de leur ordre juridique d'origine. L'existence de ces deux catégories d'actes démontre un enrichissement de l'ordre juridique onusien, on assiste à une extension du champ matériel du droit dérivé onusien, permise par le système de sécurité collective institué par la Charte. L'ordre juridique onusien n'est donc plus, comme dans une organisation internationale classique, cet ordre juridique primitif et limité, sa force normative s'enrichit et s'étend au-delà des strictes frontières de l'ordre interne de l'ONU pour lui permettre de réaliser les buts pour lesquels elle a été instituée.

782. L'existence d'actes onusiens autonormateurs et hétéronormateurs dessine une chaîne normative qui témoigne d'une hiérarchisation de l'ordre juridique onusien permise par le fonctionnement du système de sécurité collective. La résolution du Conseil, qui constitue le premier maillon de la chaîne normative et qui contient des dispositions à caractère autonormateur et hétéronormateur, constitue le fondement des actes autonormateurs adoptés par les organes subsidiaires leur permettant ensuite d'adopter les actes hétéronormateurs qui constituent le troisième maillon de la chaîne normative des actes de droit dérivé onusien. Un lien de subordination s'établit donc entre les différents actes de droit dérivé édictés par le Conseil et ses organes subsidiaires, les actes hétéronormateurs de ces derniers étant matériellement et formellement subordonnés aux actes autonormateurs qu'ils ont adoptés en se fondant sur la résolution du Conseil de sécurité.

783. En permettant l'existence d'un droit dérivé interne et externe à l'Organisation, le système de sécurité collective contribue à enrichir l'ordre juridique onusien en ce qu'il

---

614 Voir pour exemple les règlements adoptés par la MINUK instituant des services de douanes (UNMIK/REG/1999/3) et fixant les devises ayant cours sur le territoire (UNMIK/REG/1999/4) et par l'ATNUTO créant le Journal Officiel (UNTAET/REG/1999/4) et réglementant les devises ayant cours sur le territoire (UNTAET/REG/2000/2).

constitue le fondement de l'édiction d'actes juridiques à caractère obligatoire adoptés sur le fondement du droit originaire pour en compléter et en approfondir les dispositions. Ce système est structuré autour de deux éléments fondamentaux, un élément normatif qui est la protection de la paix et un élément organique qui est le Conseil de sécurité. En construisant la sécurité collective sur le principe de confier au Conseil la responsabilité principale dans le domaine du maintien de la paix, la Charte des Nations Unies ouvre la voie à la centralisation et la hiérarchisation de l'ordre juridique onusien qu'elle institue. Le système de sécurité collective associe l'effet centrifuge de la protection normative de la paix à la création par le Conseil de sécurité de nombreux organes subsidiaires, imprimant ainsi à sa propre centralité à l'ordre juridique onusien. Le droit dérivé onusien interne et externe produit au sein de ce système particulier permet un développement presque tentaculaire des normes nécessaires au rétablissement de la paix. Ces actes qui composent le régime de la sécurité collective, du fait de leur agencement en une véritable chaîne normative, participent ainsi de la hiérarchisation de l'ordre juridique onusien qui permet l'existence de ce régime propre au rétablissement de la paix.

Cette structuration progressive de l'ordre juridique onusien sous l'effet du régime de la sécurité collective est notamment le résultat de l'émergence des actes hétéronormateurs, actes de droit dérivé externe qui composent le dernier maillon de la chaîne normative issue du Chapitre VII de la Charte. C'est parce que ces actes ont, du fait de leur objet, vocation à produire leurs effets en dehors de l'ordre juridique onusien, c'est-à-dire dans un ordre juridique différent de celui qui les édicte, qu'il convient d'analyser à présent le renouveau des rapports entre les ordres juridiques auquel donne lieu l'existence et le fonctionnement du système de sécurité collective.

Section 2. Un ordonnancement pluraliste des rapports entre les ordres juridiques pour l'exécution du droit dérivé onusien

784. Le système de sécurité collective, dont le régime est constitué par les actes de droit dérivé onusien, a vocation à entraîner des modifications dans les ordres internes afin que ceux-ci soient davantage aptes à préserver la paix et la sécurité internationales. Dès lors l'analyse de la mise en œuvre des normes onusiennes qui composent le système de sécurité collective passe nécessairement par l'analyse des rapports entre les différents ordres juridiques puisque ces normes ont vocation à produire des effets juridiques en dehors du strict cadre onusien, c'est-à-dire dans d'autres ordres juridiques que celui dont elles proviennent. Classiquement, les rapports de systèmes ont été analysés par la doctrine selon une dichotomie opposant une conception dualiste à une conception moniste, aboutissant cependant toutes les deux à une analyse en termes antagonistes des rapports entre les ordres juridiques, cherchant à déterminer, de l'ordre international ou de l'ordre interne, lequel domine l'autre[615]. Au contraire, la doctrine pluraliste des rapports de systèmes dont l'intérêt est réactualisé par le phénomène de la mondialisation du droit permet de postuler l'existence d'une pluralité de foyers normatifs[616] dont l'autonomie des sources n'entraîne pas pour autant un cloisonnement de ces systèmes sur eux-mêmes[617]. La méthode d'analyse pluraliste, en tant que méthode non conflictuelle fondée sur l'interdépendance entre les ordres juridiques, paraît en effet mieux adaptée pour décrire les rapports qui se nouent entre les ordres juridiques, lorsque fonctionne le système de sécurité collective onusien qui semble entraîner une interaction croissante entre les ordres juridiques[618]. La question soulevée n'est donc plus de savoir si l'un des ordres juridiques prime sur l'autre mais plutôt de comprendre comment chaque ordre juridique se nourrit des autres afin de permettre l'effectivité du droit dérivé onusien (§ 1) ainsi qu'un contrôle satisfaisant des actes adoptés pour la mise en œuvre du système de sécurité collective (§ 2).

---

615 CH. LEBEN, *De quelques doctrines de l'ordre juridique*, Droits, 2001, n° 33, pp. 38-39.

616 D. TERRE, *Le pluralisme et le droit*, Arch. Phil. Droit, 2005, n° 49, p. 71.

617 M. VIRALLY, *Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes, in Problèmes de droit des gens, Mélanges offerts à H. ROLLIN*, Pedone, 1964, p. 498.

618 J. VERHOEVEN estime ainsi que l'« important pour le droit des gens est sans doute qu'il ne peut fonctionner sans avoir en amont et en aval un droit interne [...]. Il y a là un lien organique entre les deux ordres juridiques qui est vital pour le droit des gens », *in Le droit international,* Archives de philosophie du droit*,* 1987, p. 33, cité *in* A. PAPAUX et É. WYLER, *L'éthique du droit international*, Que sais-je ?, PUF, 1997, p. 123.

§ 1. Les mécanismes particuliers de l'effectivité du droit dérivé onusien

785. Les développements qui vont suivre ont pour objet, en adoptant une conception pluraliste des rapports entre les ordres juridiques, d'analyser les mécanismes juridiques qui permettent l'effectivité des actes de droit dérivé onusien. Ces mécanismes varient selon la nature des actes de droit dérivé onusien envisagés, selon le type de mission décidée par le Conseil de sécurité. En effet, le Conseil n'attend pas le même type de comportement de la part des États lorsqu'il demande la pénalisation de certains comportements dans les ordres internes que lorsqu'il confie aux TPI la compétence pour juger des criminels internationaux. Dans le premier cas, l'autorité onusienne part du principe que l'ordre juridique onusien énonce la source de l'obligation et que les ordres internes disposent des moyens juridiques pour la réaliser, elle agit donc de concert avec les autorités étatiques. Cette juxtaposition d'une autorité onusienne aux côtés des autorités étatiques instaure ainsi un rapport de complémentarité entre les ordres juridiques (A). Dans le second cas, l'autorité onusienne part du constat de la gravité extrême d'une menace à la paix pour justifier sa volonté d'assumer à la fois l'édiction de la norme et sa mise en œuvre, estimant que l'État a perdu les moyens légaux et légitimes d'agir, l'autorité onusienne agit à la place des autorités étatiques. Cette substitution d'une autorité onusienne en lieu et place des autorités étatiques instaure ainsi un rapport de subsidiarité entre les ordres juridiques (B).

A. Une complémentarité permise par le postulat dualiste des missions de juxtaposition

786. Lorsque le Conseil de sécurité décide de la mise en place d'une mission de juxtaposition, son ambition est d'initier des modifications dans les ordres juridiques étatiques afin que ceux-ci disposent des moyens adéquats pour faire cesser ou prévenir l'existence d'une menace à la paix. Lorsque le Conseil institue par exemple une Opération de paix, il attend de l'État sur le territoire duquel elle se déploie qu'il apporte à sa législation les réformes nécessaires au rétablissement d'un environnement pacifié, il attend également de l'ensemble des États qu'ils contribuent à améliorer leur arsenal juridique interne pour lutter contre le terrorisme sous la surveillance des Comités des sanctions. L'objectif poursuivi par le Conseil n'est donc pas de passer outre les États mais bien au contraire d'utiliser leur ordre juridique pour mettre en œuvre l'action

programmée et ordonnée par l'ordre juridique onusien. On constate donc que les missions de juxtaposition sont sous-tendues par une conception dualiste des rapports entre les ordres juridiques qui préserve leur autonomie (1) et qui permet à la fois leur interdépendance (2).

1. Les prémisses du postulat : primauté onusienne et suprématie constitutionnelle

787. Les missions de juxtaposition, qui constituent l'essentiel des mesures décidées par le Conseil en vertu du Chapitre VII, sont conçues pour que la primauté des normes onusiennes puisse être compatible avec la suprématie constitutionnelle sur laquelle est fondé chaque ordre juridique interne. Le filtre constitutionnel n'est ainsi pas compris comme un obstacle à la primauté onusienne mais bien comme un moyen de la garantir dans l'ordre interne.

788. L'intention du Conseil lorsqu'il met en place une mission de juxtaposition est de contraindre les ordres juridiques étatiques à se modifier par eux-mêmes. Les missions de juxtaposition se caractérisent par le fait que l'obligation principale d'agir est énoncée à la charge des États, éventuellement assistés dans leur action par un organe subsidiaire du Conseil. La technique dont dispose le Conseil pour parvenir à ses fins réside dans le caractère obligatoire des actes hétéronormateurs édictés par lui et par ses organes subsidiaires. Ainsi, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme le Conseil exige des États qu'ils criminalisent, dans leur ordre interne, certains comportements que le Conseil identifie lui-même. Il impose également aux États de sanctionner les individus que les Comités auront identifiés comme soutenant le terrorisme international, la charge de la sanction reposant sur les États et celle de l'identification sur les Comités. Dans le même ordre d'idée, si le Conseil confie aux TPI la charge de juger les individus responsables de crimes internationaux, c'est bien aux États qu'il attribue la responsabilité d'arrêter ces individus. Enfin, lorsqu'un États voit se déployer sur son territoire une Opération de paix, il doit, avec l'aide et sur les conseils de l'Opération, apporter les réformes internes nécessaires à certains secteurs clefs, tels la sécurité, la législation électorale ou encore le commerce de matières premières comme le bois ou le diamant. Les États sont donc tenus de donner effet à ces prescriptions onusiennes, c'est-à-dire de les rendre applicables dans leur ordre juridique interne, or, les conditions

d'applicabilité d'une norme extérieure dans un ordre juridique interne dépendent des choix constitutionnels opérés par chaque État.

789. Il y aurait donc une opposition apparente entre la primauté de la norme onusienne édictée pour maintenir la paix et la suprématie constitutionnelle régissant l'ordre juridique interne dans lequel la norme onusienne a vocation à produire des effets juridiques. En effet, la primauté onusienne impose à tout État de donner effet, dans son ordre interne, à une obligation issue d'un ordre juridique extérieur à lui, alors que la suprématie constitutionnelle, énonçant le caractère suprême de la norme constitutionnelle source de toute légalité au sein de l'ordre interne, impose à la norme onusienne de se conformer aux conditions prescrites par l'ordre juridique interne pour y être exécutée. Si ce n'est qu'en vertu de la Constitution interne que des normes peuvent avoir force de loi dans un ordre interne, c'est en vertu du caractère contraignant des normes onusiennes que celles-ci ont vocation à s'appliquer dans l'ordre interne. Le filtre constitutionnel ferait-il alors obstacle à la primauté onusienne ?

790. En réalité, il est nécessaire de dépasser cette apparente contradiction pour adopter un autre point de vue, pour analyser la situation sous un autre angle : le filtre constitutionnel ne serait pas un frein à la primauté onusienne mais bien un vecteur de l'« internisation » d'une norme d'origine extérieure. Il semble qu'en adoptant ce point de vue, l'analyse des mécanismes juridiques d'intégration de la norme onusienne dans les ordres internes soit davantage compatible avec l'objectif que poursuit le Conseil de sécurité lorsqu'il met en place des missions de juxtaposition. C'est bien grâce à la Constitution qui fonde l'ordre juridique interne que les normes onusiennes édictées dans l'ordre juridique onusien peuvent être réalisées concrètement dans l'ordre juridique interne, mettant ainsi en lumière le rôle des Constitutions internes dans la réalisation des valeurs promues par la Charte des Nations Unies et précisées par les actes de droit dérivé onusien édictés pour les situations de crise.

Il n'est pas question ici de se demander si la norme onusienne doit être transmutée en une norme interne mais bien de déterminer à quelles conditions cette norme, en tant que norme issue d'un autre ordre juridique, peut produire des effets de droit déterminés dans l'ordre juridique interne qui la reçoit. La « relevance »[619] dans un ordre interne

619 S. ROMANO, *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 2002, p. 106.

d'une norme issue d'un ordre juridique extérieur est en effet déterminée par la plus haute norme fondant l'ordre juridique interne. C'est en effet par le truchement du filtre constitutionnel que les actes onusiens hétéronormateurs, en tant qu'actes issus d'un ordre juridique extérieur, peuvent pénétrer dans l'ordre juridique interne et y produire des effets juridiques concrets, aux conditions posées dans l'acte constitutionnel interne. C'est en vertu de la Constitution que les actes de droit dérivé onusien se voient revêtus dans l'ordre interne de l'effectivité et de la primauté sur les autres normes internes. Ainsi, les Constitutions internes des États, en tant qu'elles garantissent la réalisation des principes de la Charte en déterminant à quelles conditions les actes onusiens peuvent être applicables dans les ordres internes, apparaissent comme le point de contact entre les ordres juridiques international et interne. Si l'on peut considérer que les Constitutions internes jouent un rôle de filtre, puisqu'elles fixent des conditions à l'applicabilité interne de normes externes, on doit avant tout estimer qu'elles permettent aux ordres juridiques international et interne de se coordonner[620] et de s'articuler entre eux, elles constituent une charnière entre ces deux ordres juridiques, un point de jonction entre deux ordres autonomes.

791. On constate alors que le droit interne de l'État, envisagé classiquement comme un simple fait par l'ordre juridique international[621], voit se révéler son utilité juridique en ce qui concerne la réalisation des normes de droit dérivé onusien puisque ce sont les mécanismes du droit interne qui doivent garantir l'effectivité du droit dérivé onusien. Telles semblent être les conséquences que l'on peut tirer du postulat dualiste sur lequel sont fondées les missions de juxtaposition.

2. Les conséquences du postulat : édiction onusienne et exécution interne

792. Puisque c'est bien la Constitution interne de l'État qui garantit l'effectivité en droit interne des actes de droit dérivé onusien édictés pour préserver la paix, on peut alors affirmer que c'est l'ordre juridique interne dans son ensemble, c'est-à-dire la Constitution ainsi que l'ensemble des mécanismes juridiques internes, qui permet la

620 F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 2002, p. 199.

621 CPJI, *Traitement des nationaux polonais à Dantzig*, avis consultatif du 4 février 1932, série A/B, n° 44, p. 24 : « un État ne saurait invoquer vis-à-vis d'un autre État sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur. »

concrétisation des normes onusiennes. Si une telle analyse n'est cependant pas nouvelle, les conséquences que l'on peut en tirer témoignent des rapports de complémentarité qui existent entre l'ordre juridique international et les ordres internes.

793. L'absence, dans l'ordre international, de procédés s'apparentant à des prérogatives de puissance publique, la « carence organique »[622] de l'ordre juridique international, rend les mécanismes des ordres internes nécessaires à la réalisation des normes produites dans l'ordre juridique onusien. Un tel état de fait a déjà été relevé par la doctrine estimant que « pour remplir sa tâche, le droit international est continuellement obligé de recourir au droit interne »[623], l'ordre juridique international « a besoin du droit interne pour fonctionner »[624]. Ce sont en effet les ordres internes qui permettent l'effectivité et donc l'efficacité des normes produites dans l'ordre juridique international. Cette circonstance a même conduit à l'affirmation selon laquelle l'ordre juridique interne n'assumerait pas seulement « le rôle de garant de l'efficacité du droit international »[625] mais plus encore confèrerait « au droit international une valeur qu'il n'a pas par lui-même : la valeur de droit qui lie les organes et les sujets de l'État »[626].

S'il paraît évident que le droit interne fournit aux normes onusiennes les mécanismes nécessaires pour garantir leur effectivité, l'idée selon laquelle ce ne serait que par le biais du droit interne que les normes du droit international se verraient enfin revêtues d'un caractère normatif doit être contredite. En effet, en adoptant la Charte des Nations Unies, les États se sont engagés à reconnaître le caractère contraignant des décisions du Conseil de sécurité, leur attribuant ainsi un véritable caractère normatif en vertu d'un traité international. Le droit interne ne doit donc pas être analysé comme conférant au droit international sa valeur juridique mais bien comme conférant leur effectivité aux normes issues de cet ordre juridique.

794. En tant qu'ils garantissent la mise en œuvre des normes onusiennes, les ordres juridiques internes peuvent être analysés comme les voies d'exécution de l'ordre juridique onusien, c'est-à-dire comme les procédures légales internes permettant

622 J. COMBACAU, *Conclusions*, in P.-M. DUPUY (dir.), *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, Panthéon Assas, LGDJ, 2001, p. 90.
623 H. TRIEPEL, *Les rapports entre le droit interne et le droit international*, RCADI 1923, t. I., p. 97.
624 M. VIRALLY, *op. cit.*, p. 498.
625 G. SPERDUTI, *Droit international et droit interne*, RCADI, 1976-V, vol. 153, p. 350.
626 *Ibid*.

d'obtenir la mise en œuvre forcée de normes exécutoires[627]. Cette particularité relative aux modalités d'exécution des actes de droit dérivé onusien fait apparaître le caractère complémentaire des relations qui se nouent entre les ordres internes et l'ordre onusien, elle contribue à la définition même de l'ordre juridique onusien dont l'effectivité est prise en charge par les ordres internes. Un clair rapport de complémentarité s'établit donc entre ces deux ordres juridiques, c'est-à-dire que l'on ne peut comprendre globalement l'ordre juridique onusien sans prendre en compte le rôle des ordres internes quant à l'effectivité des normes onusiennes. Les ordres internes se présentent effectivement comme le complément de l'ordre juridique onusien, ils constituent cet élément nécessaire qui doit s'ajouter à une chose pour qu'elle soit complète, de manière que rien d'essentiel ou d'utile ne lui manque. Cette complémentarité de l'ordre juridique onusien et des ordres internes oriente ainsi l'analyse de leurs rapports vers une répartition des tâches entre ces deux ordres, l'ordre onusien prenant en charge la production normative et les ordres internes en assurant l'exécution.

795. Cette distribution des rôles entre l'ordre onusien et les ordres internes emporte alors une double conséquence relative à la production normative elle-même et aux relations entre les ordres juridiques qui émergent de cette considération.

L'idée selon laquelle l'ordre onusien se verrait confier la production des normes alors que les ordres internes en assureraient l'exécution rejoint une autre idée selon laquelle on assiste à une externalisation de la production normative au détriment des États[628]. Ce phénomène est constaté depuis quelques temps déjà dans des domaines tels que le droit du commerce avec l'institution des accords du GATT puis de l'OMC, ce qui donne à penser que les États seraient en certains domaines davantage des exécuteurs que des producteurs de normes. En matière de maintien et de rétablissement de la paix, on assiste ici à l'avènement de l'ordre juridique onusien comme ordre de production de normes communes dont les États doivent garantir l'effectivité. Il s'agit donc d'un nouveau mode de production matérielle des normes de droit, portant atteinte à l'autonomie normative des États puisque ceux-ci ne peuvent passer outre un commandement onusien et sont donc contraints d'y donner effet. Cette externalisation de la production normative reste cependant cantonnée à son aspect matériel puisque le

627 R. GUILLIEN et J. VINCENT (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 13e éd., 2001, p. 572.

628 F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *op. cit.*, p. 43 et p. 79 ; C.-A. MORAND, *Régulation, complexité et pluralisme juridiques*, Mélanges Paul AMSELEK, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 621-622.

filtre constitutionnel réattribue à l'État son exclusivité formelle pour donner force obligatoire à une norme externe ayant vocation à produire des effets juridiques dans l'ordre interne. C'est en effet au travers du filtre constitutionnel que l'État peut exercer sa marge d'appréciation quant à la manière dont il compte donner effet aux prescriptions onusiennes, récupérant une certaine autonomie à travers la mise en œuvre de la norme dont la formulation initiale lui échappe[629].

796. L'idée d'une répartition des rôles de production et d'exécution entre l'ordre juridique onusien et les ordres internes permet en outre d'identifier clairement les rapports de complémentarité qui s'établissent entre ces deux ordres juridiques. L'ordre juridique onusien n'apparaît plus uniquement comme un ordre encadrant exclusivement les rapports entre les États[630] mais également comme un ordre générant des normes à l'usage des États dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales[631]. En effet, l'institution de missions de juxtaposition décidées par le Conseil de sécurité a pour objectif la consolidation des ordres juridiques internes afin que ceux-ci se dotent des outils juridiques nécessaires pour faire face aux menaces à la paix et à la sécurité. Ainsi, alors que les ordres internes garantissent l'effectivité des normes produites par l'ordre juridique onusien, ce dernier prend en charge la production des normes nécessaires au renforcement des ordres internes. En voulant préserver l'État, élément constitutif de l'ordre juridique international, le droit dérivé onusien vient en renfort des ordres juridiques internes qui eux-mêmes garantissent l'effectivité des normes onusiennes. La répartition des rôles ainsi identifiée témoigne alors de manière certaine de la complémentarité consubstantielle qui caractérise les rapports entre l'ordre juridique onusien et les ordres internes dans les situations de crise.

797. Les missions de juxtaposition mises en place par le Conseil dans le domaine du maintien de la paix traduisent ainsi une complémentarité dans les rapports de systèmes, chacun trouvant dans l'autre les moyens de son propre affermissement. Cependant, lorsque la menace à la paix à laquelle le système de sécurité collective tente de faire

---

629 V. dans le même sens M. DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun*, Paris, Seuil, 1994, p. 110, cité *in* F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *op. cit.*, p. 80.

630 H. TRIEPEL, *op. cit.*, pp. 81 : « Le droit international public règle des rapports entre Etats et seulement entre des Etats parfaitement égaux. »

631 K. NDJIMBA, *L'internationalisation des constitutions des États en crise – Réflexions sur les rapports entre droit international et droit constitutionnel*, thèse, 2011, Université de Lorraine, p. 527.

face atteint une gravité d'un degré extrême, les missions de substitution que le Conseil peut instituer témoignent également de l'existence de rapports de subsidiarité entre les ordres juridiques.

B. Une subsidiarité permise par l'ambition moniste des missions de substitution

798. Lorsque le Conseil de sécurité institue des missions de substitution, son objectif est de mettre un terme à une menace à la paix d'une gravité extrême, en dépossédant l'État de l'exercice d'une ou plusieurs compétences souveraines pour le confier à un organe onusien agissant au nom de la communauté internationale. Cette dépossession est justifiée par l'idée que la menace à la paix résulte du fait que l'État concerné ne dispose plus des moyens légaux ou légitimes pour exercer la compétence visée, soit qu'il n'en ait pas la capacité, soit qu'il n'en ait pas la volonté, et que seul un exercice impartial de cette compétence, garanti par le caractère international de l'organe onusien, permettrait le retour à la paix. La menace à la paix atteint un degré de dangerosité tel que le Conseil de sécurité décide de situer son action dans l'ordre juridique global que constitue le système de sécurité collective, raisonnant alors comme si l'ordre juridique onusien et les ordres internes ne formaient plus qu'un. Dans ce système global moniste organisé selon un principe hiérarchique, le Conseil détermine la répartition des compétences entre les différents organes onusiens et internes en faisant usage du principe de subsidiarité selon lequel l'échelon supérieur s'interdit de faire ce qui peut être réalisé au niveau inférieur. *A contrario*, cela implique qu'en cas d'incapacité du niveau inférieur à exercer une compétence, un transfert de l'exercice de cette compétence au niveau supérieur est alors nécessaire. Cette volonté du Conseil de considérer la compétence de l'ordre onusien comme subsidiaire par rapport à celle des organes internes, c'est-à-dire de considérer l'ordre juridique onusien comme destiné à suppléer ce qui ferait défaut dans les ordres internes, révèle son ambition moniste dans sa manière de traiter les menaces à la paix les plus graves.

799. Face au dessein poursuivi par le Conseil, il est légitime de se demander si une telle porosité des ordres juridiques est possible, alors que certaines considérations semblent montrer les limites d'une telle ambition. En effet, lorsque le Conseil institue une mission de substitution partielle, une seule compétence voit son exercice

internationalisé au profit d'un organe onusien qui va alors interagir avec les autres autorités étatiques qui conservent leurs compétences classiques. Mais lorsque le Conseil met en place une mission de substitution totale, c'est l'ensemble des compétences étatiques qui voit son exercice internationalisé, conduisant l'organe onusien à agir seul, sans qu'il n'existe aucune autre autorité étatique pour l'assister dans sa mission.

Ainsi, dans le premier cas, l'internationalisation partielle implique une interaction entre des organes appartenant à deux ordres juridiques différents, l'analyse de l'effectivité du droit dérivé onusien doit donc de nouveau être menée à l'aune des rapports de systèmes. On constate alors dans les missions de substitution partielle, une « impossibilité logique »[632] à mettre concrètement en œuvre l'ambition moniste du Conseil (1). Mais dans le second cas, l'ordre juridique étatique est inexistant, ayant perdu sa légitimité d'être, révélant une collectivité humaine géographiquement localisée dépourvue de pouvoir politique. L'ordre juridique onusien vient ici pallier l'absence d'ordre juridique interne, imposant de fait, une logique moniste, consubstantielle à l'absence de pouvoir politique interne (2).

1. Un monisme impossible dans les missions de substitution partielle

800. Le principe des missions de substitution partielle consiste à déposséder l'État de l'exercice de la compétence dont le non exercice ou le mauvais exercice a conduit à créer une menace à la paix d'une gravité extrême afin de le transférer à un organe mandaté par le Conseil de sécurité. Un organe onusien participe donc au fonctionnement d'un ordre interne en édictant des actes de droit dérivé onusien qui ont vocation à être exécutés dans l'ordre interne. À l'énoncé même du principe d'une mission de substitution partielle, l'ambition moniste du Conseil se révèle impossible mais elle permet cependant d'instituer un rapport de subsidiarité entre les ordres juridiques onusien et interne.

801. En instituant une mission de substitution partielle, le Conseil souhaite pallier les carences constatées dans les ordres internes qui sont à l'origine d'une menace à la paix. Il peut ainsi décider de retirer aux juridictions internes la compétence de juger les

632 Expression empruntée à A. PELLET, *Vous avez dit monisme ? Quelques banalités de bon sens sur l'impossibilité du prétendu monisme constitutionnel à la française, in L'architecture du droit – Mélanges offerts à Michel TROPER*, Economica, 2006, pp. 827-857, not. § 21 p. 839

individus suspectés de crimes internationaux pour la confier aux TPI[633] ou à la CPI[634], ou estimer que le maintien de l'ordre sur un territoire doive être assuré par une force militaire internationale[635]. En matière de sanctions économiques, la compétence pour identifier les individus[636] et les biens[637] objets des sanctions ainsi que pour accorder des exceptions[638] à ces sanctions est attribuée de manière exclusive aux Comités des sanctions. La mission de substitution partielle porte ainsi en elle une logique contradictoire : si un organe onusien vient pallier la carence d'un organe interne, sous-entendant un postulat pluraliste, l'objet des actes qu'il édicte a vocation à les rendre directement exécutoires dans l'ordre interne, traduisant une vision moniste de sa mission.

802. C'est en effet au travers de la nature des compétences confiées aux organes subsidiaires que se révèle l'ambition moniste du Conseil puisque les organes qu'il mandate adoptent des actes dont l'objet et la précision imposeraient qu'ils bénéficient de l'effet direct dans les ordres internes. Or il a été constaté que les États refusent l'applicabilité immédiate des actes de droit dérivé onusien, témoignant ainsi du caractère pluraliste des rapports entre les ordres juridiques qui implique qu'un organe ne peut agir qu'en vertu d'un titre de compétence qu'il tire de son propre ordre juridique. Les organes exécutifs internes ne peuvent agir qu'en vertu d'un texte émanant de leur propre ordre juridique, quand bien même la norme dont ils feraient application serait indirectement issue d'un ordre juridique extérieur. Ainsi en témoigne la clause générale que les États adoptent afin de conférer aux actes de droit dérivé onusien une applicabilité directe dans leur ordre interne[639], prouvant à nouveau l'impossibilité logique de mettre en œuvre un

633 S/RES/827 (1993) § 2 attribuant compétence au TPIY pour les crimes commis sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie ; S/RES/955 (1994) § 1er attribuant compétence au TPIR pour les crimes commis sur le territoire du Rwanda.

634 S/RES/1593 (2005) § 1er attribuant compétence à la CPI pour les crimes commis au Darfour depuis le 1er juillet 2002 ; S/RES/1970 (2001) § 4 attribuant compétence à la CPI pour les crimes commis en Jamahiriya arabe libyenne depuis le 15 février 2011.

635 En Côte d'Ivoire, voir S/RES/1528 (2004) § 8 donnant compétence à l'ONUCI pour recourir à la force ; au Burundi, voir S/RES/1545 (2005) § 5 autorisant l'ONUB à recourir à la force.

636 Concernant les sanctions contre la Corée, voir S/RES/1718 (2006) § 12-e) ; contre l'Iran voir S/RES/1737 (2006) § 18-f).

637 Concernant les sanctions contre Al Qaïda voir S/RES/1267 (2001) § 6-e) ; contre la Corée voir S/RES/1718 (2006) § 12-d) ; contre l'Iran voir S/RES/1737 (2006) § 18-e).

638 Concernant les exceptions aux sanctions contre Al Qaïda voir S/RES/1267 (2001) § 6-f) ; contre la Corée voir S/RES/1718 (2006) § 12-c) ; contre l'Iran voir S/RES/1737 (2006) § 18-d).

639 Voir l'Accord entre la France et l'ONU pour l'exécution des peines prononcées par le TPIR, précité, art. 1er – But et champ d'application de l'accord. Voir également le Règlement (UE) n° 753/2011 du Conseil du 1er août 2011 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certains groupes et

système moniste dans les rapports entre les ordres juridiques. Le même constat ressort également de la nécessaire transposition des règles d'engagements édictées par les commandements onusiens dans des actes internes aux contingents militaires nationaux participant à une force internationale[640].

803. Il existe donc toujours un relais de l'acte de droit dérivé onusien dans les ordres juridiques internes permettant aux organes internes de reconnaître la force exécutoire de l'acte de droit dérivé dans leur ordre interne et de lui donner exécution. Cependant, dans une mission de substitution partielle, la marge nationale d'appréciation dont disposent les États pour adopter le relais interne est extrêmement réduite, les ordres internes se comportant en simples exécutants de l'ordre onusien. Cet amenuisement de la marge nationale ne conduit pas pour autant à sa disparition, ainsi qu'en témoignent les débats qui ont agité la CJUE dans l'affaire Yusuf toujours pendante devant la Cour au jour où ces lignes s'écrivent[641]. Face à la Commission et aux États qui soutiennent que l'énoncé de la norme onusienne, l'obligation de geler les fonds, leur interdit toute marge de manœuvre pour l'adoption d'actes internes d'exécution[642], le requérant estime au contraire que l'Union dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour lui permettre de garantir le respect du droit fondamental à être entendu[643].

Cette opposition entre deux manières de concevoir le règlement communautaire qui donne effet aux prescriptions des Comités des sanctions révèle un questionnement plus

---

de certaines personnes, entreprises ou entités au regard de la situation en Afghanistan (*JO* n° L 199 du 02/08/2011 p. 0001), art. 11.1 et 11.4.

640 Voir notamment pour l'ONUCI les résolutions S/RES/1865 (2009) § 24, S/RES/1880 (2009) § 25 et S/RES/1933 (2010) § 25. Voir également dans ce sens, J.-F. ROULOT, *Le recours à la force dans le cadre d'une mission de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies*, RDP2006/6, pp. 1619-1621.

641 Après l'arrêt tant attendu de la CJUE qui avait annulé le règlement contesté par M. Kadi (Grande Chambre, 3 septembre 2008, C-402/05 P – *Kadi Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*), ce dernier a de nouveau contesté la légalité du nouveau règlement adopté par les instances de l'Union devant le Tribunal de première instance qui lui a donné raison (TPICE, 30 septembre 2010, T-85/09 – *Kadi/Commission*), jugement qui a été contesté par les instances de l'Union devant la Cour par un pourvoi formé le 13 décembre 2010 (CJUE, C-584/10 P – *Commission/Kadi*).

642 CJUE, 3 septembre 2008, *Kadi* précité, § 84 : « Dans ce contexte, la Communauté a agi, selon le Tribunal, au titre d'une compétence liée, *ne lui laissant aucune marge d'appréciation autonome* dans l'exercice de celle-ci, de sorte qu'elle ne pouvait, en particulier, ni modifier directement le contenu des résolutions en question ni mettre en place un mécanisme susceptible de donner lieu à une telle modification » (c'est nous qui soulignons)

643 CJUE, 3 septembre 2008, *Kadi* précité, § 254 : « M. Kadi fait valoir que la circonstance que le Conseil de sécurité n'a pas établi une juridiction internationale indépendante chargée de statuer, en droit comme en fait, sur les recours dirigés contre les décisions individuelles prises par le comité des sanctions n'implique ni que les États membres n'ont aucun pouvoir légitime, en adoptant des mesures raisonnables, d'améliorer la constatation des faits sous-jacente à l'imposition de sanctions et l'identification des personnes qu'elles visent ni qu'il leur soit interdit de créer un recours approprié *en vertu de la marge de tolérance dont ils disposent* dans l'exécution de leurs obligations. » (c'est nous qui soulignons)

général relatif à la nature des mesures d'exécution du droit dérivé onusien dans l'ordre interne. Le droit dérivé onusien, même produit dans des situations de crise et justifiant la dépossession par les États de l'exercice de l'une de leurs compétences, ne peut bénéficier d'un effet direct dans les ordres internes, il a besoin d'un relais formel pour y être exécutoire. Ainsi, l'acte juridique qui constitue une mesure interne d'exécution de la norme de droit dérivé onusien reste toujours avant tout l'acte relais de la norme onusienne qui lui permet de pénétrer l'ordre interne et de se substituer à la norme nationale régissant habituellement la situation juridique considérée.

804. Ainsi, même s'il est formellement nécessaire d'édicter un acte de droit interne pour que l'acte de droit dérivé onusien soit exécutoire dans l'ordre juridique interne, la marge nationale d'appréciation des États est réduite à son minimum, à un point tel que les autorité nationales mettent en réalité à exécution un acte matériellement onusien. Cette continuité matérielle résulte de l'ambition moniste du Conseil de sécurité qui, bien que ne pouvant logiquement pas être menée à son terme, laisse tout de même transparaître des rapports de subsidiarité entre ses organes subsidiaires et les organes internes. En permettant la mise en œuvre d'un principe de subsidiarité selon lequel le niveau supérieur vient pallier les lacunes du niveau inférieur, les missions de substitution partielle menées en situation de crise témoignent à la fois de la logique moniste qui traverse le système de sécurité collective, le principe de subsidiarité impliquant un fonctionnement hiérarchisé du système, et à la fois d'une structure pluraliste de ce système, le principe de subsidiarité ne pouvant jouer que si l'on postule l'existence différentes sphères auxquelles on reconnaît une relative autonomie.

Si la structure pluraliste du système de sécurité collective limite les ambitions monistes du Conseil lorsqu'est instituée une mission de substitution partielle, la disparition d'un ordre juridique interne en situation de crise impose au contraire le fonctionnement intégralement moniste d'une mission de substitution totale.

2. Un monisme imposé dans les missions de substitution totale

805. Le principe des missions de substitution totale consiste à substituer aux autorités nationales des autorités onusiennes chargées de l'exercice de l'ensemble des compétences de nature étatique sur un territoire déterminé. Les missions de substitution

totale constituent les mesures les plus radicales pour mettre un terme à une menace à la paix ayant atteint le niveau le plus grave de dangerosité pour la communauté internationale, justifiant que l'État originellement compétent soit privé de l'exercice des compétences découlant de la souveraineté. La situation particulière dans laquelle se trouve l'Administration onusienne par rapport à la collectivité administrée – n'étant pas un organe de la collectivité elle doit pour autant permettre à la collectivité de s'auto-administrer[644] – explique la nature particulière du système juridique établi pour reconstruire l'ordre juridique local, témoignant d'une réelle et unique situation de monisme juridique.

806. Lorsque le Conseil de sécurité met en place la MINUK[645] puis l'ATNUTO[646], il confie à ses organes subsidiaires l'exercice de compétences de nature étatique qu'il a retiré à l'État souverain territorialement compétent. L'ordre juridique interne est donc mis de côté, la souveraineté nationale est écartée[647], au profit d'un nouveau régime[648] ou système[649] juridique voire d'un ordre juridique spécifique[650] produit par un organe d'une organisation internationale qui exerce sur le territoire la puissance publique sans la souveraineté[651]. Il n'existe donc plus d'ordre juridique national, seules les normes produites par l'Administration intérimaire constituent les règles régissant la collectivité, or c'est bien la nature des normes produites par l'Administration onusienne qui permet de comprendre la nature du nouveau système juridique mis en place et donc de comprendre les liens existant entre l'ordre juridique onusien et ce nouveau système juridique.

807. Ainsi que les conclusions des analyses précédentes l'ont montré, les normes produites par l'Administration intérimaire sont des actes de droit dérivé onusien localisé[652], il

644 I. PREZAS, *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse précitée, § 151, p. 197.
645 S/RES/1244 (1999) § 10.
646 S/RES/1272 (1999) § 1er.
647 La Serbie reste en effet titulaire de la souveraineté sur le territoire du Kosovo bien qu'elle ne puisse pas exercer les titres de compétences qu'elle en tire, voir CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, avis consultatif du 22 juillet 2010, § 98.
648 CIJ, avis précité, § 99.
649 I. PREZAS, *op. cit.*, § 140, p. 183.
650 CIJ, avis précité, § 89 et § 105 ; M. DUBUY, *Chronique de jurisprudence internationale*, sous la direction de PH. WECKEL, RGDIP 2010/4, p. 880.
651 A. GESLIN, *Puissance publique et droit international*, colloque AFDA juin 2011 précité, p. 279.
652 Voir *supra* Seconde Partie, Titre 3e, Chapitre 5, Section II, § 2, A. 1. La nature juridique des actes édictés sur le territoire administré.

s'agit d'actes édictés par un organe d'une organisation internationale ayant vocation à produire des effets dans un seul espace géographiquement déterminé et dont l'objet est de reconstruire un ordre juridique interne. La meilleure preuve du rétablissement effectif de l'ordre juridique interne peut être constatée dans le fait que dès que les institutions démocratiques rétablies par l'Administration deviennent un tant soit peu fonctionnelles, la légitimité démocratique dont elles sont revêtues détrône la légitimité internationale de l'Administration. Dès que l'ordre juridique national commence de nouveau à être tangible et effectif, l'autorité de l'Administration intérimaire est (naturellement ?) repoussée ainsi qu'en témoignent la proclamation d'indépendance par les autorités démocratiques du Kosovo et l'adoption d'une nouvelle Constitution en juin 2008[653], en marge du système juridique mis en place par l'Administration intérimaire[654]. Cette éviction de fait de l'autorité de l'Administration est concomitante au rétablissement de l'autorité de l'ordre juridique national, dont les organes sont les titulaires légitimes de la souveraineté sur le territoire.

Avant le rétablissement de l'ordre juridique interne, seul l'ordre juridique onusien permet la réglementation de la collectivité en ce qu'il met en place un organe chargé d'exercer tous les pouvoirs sur le territoire concerné. Par l'adoption du Premier Règlement, l'Administration onusienne instaure un nouveau système juridique, dont la légitimité internationale vient pallier l'absence de souveraineté, sans pour autant lui conférer la compétence de disposer du territoire administré. Ce Premier Règlement, acte de droit dérivé onusien localisé qui fonde le régime d'administration, puise sa légitimité et sa force obligatoire dans un autre acte de droit dérivé onusien, la résolution contraignante du Conseil qui réalise la substitution d'autorités, et non dans une manifestation populaire de volonté à la manière d'une Constitution nationale fondant un ordre juridique autonome[655].

808. Le rôle de la réglementation de l'Administration intérimaire consiste spécifiquement à reconstruire l'ordre juridique interne, elle n'est qu'un système juridique transitoire permettant le rétablissement d'un ordre juridique interne légitimé démocratiquement et détenteur de la souveraineté, cette réglementation n'est donc pas en elle-même un ordre

653 Voir le rapport du Secrétaire général sur la MINUK du 24 novembre 2008, S/2008/692, § 2.

654 CIJ, avis précité, § 105.

655 M. TROPER, *La Constitution comme système juridique autonome*, Droits, 2002, n° 35, pp. 66-67, spéc. p. 67 *in fine* : « Par conséquent [...], la constitution est nécessairement autonome et c'est même la seule définition possible de la constitution : un ensemble de normes autonomes, dont la validité ne trouve son fondement dans aucune autre norme positive. ».

juridique à part entière. En effet, le système normatif produit par l'Administration onusienne n'est pas indépendant de l'ordre juridique onusien, bien au contraire, puisque toute modification du mandat de l'Administration décrétée par une résolution contraignante du Conseil se répercute automatiquement au sein du système normatif mis en place par l'Administration intérimaire. Ayant qualifié les actes juridiques promulgués par l'Administration d'actes de droit dérivé onusien localisé, on doit alors déduire que l'ensemble du système juridique réglementant la collectivité constitue une dérivation localisée de l'ordre juridique onusien lui-même. L'ensemble de la réglementation produite par l'Administration est dérivé de la résolution du Conseil de sécurité qui s'ancre dans la collectivité par l'édiction du Premier Règlement, tout règlement ou toute directive pouvant ainsi être ramené à une seule norme fondamentale, la Charte des Nations Unies.

809. Cette situation caractérise on ne peut plus précisément un système juridique réellement moniste, le système juridique local temporaire produit par l'Administration constitue bien un sous-système de l'ordre juridique onusien. Il s'agit d'un sous-système déconcentré dans une collectivité déterminée et préalablement soustraite à une souveraineté étatique, au sein de laquelle le pouvoir est détenu par le Conseil de sécurité qui l'exerce par le truchement de son Représentant spécial. L'absorption temporaire de la collectivité dans l'ordre juridique onusien afin de reconstruire et de lui restituer son autonomie juridique est permise par la substitution à une autorité nationale qui disposait de la souveraineté d'un organe onusien qui pallie le défaut de légitimité caractérisant l'autorité nationale originellement compétente. En faisant jouer à l'ordre juridique onusien un rôle supplétif par rapport à l'ordre juridique interne qu'il choisit d'écarter, le Conseil de sécurité établit à nouveau un rapport de subsidiarité entre l'ordre juridique onusien et l'ordre juridique interne, les éléments du premier venant pallier ce qui fait défaut au sein du second, l'ordre juridique onusien suppléant lui-même l'ordre juridique interne déliquescent.

810. L'ambition moniste poursuivie par le Conseil lorsque celui-ci institue des missions de substitution pour parer à l'incapacité, voire au manque de volonté, de l'État à exercer les compétences qu'il tient de la souveraineté se répercute de manière sensible sur les rapports qui se nouent entre l'ordre onusien et les ordres internes. Quand bien

même la structure pluraliste du système de sécurité collective, garantissant l'autonomie des ordres juridiques étatiques, interdit que l'ambition moniste du Conseil soit menée à son terme, exigeant toujours l'existence d'un acte de réception dans l'ordre interne de la norme énoncée dans l'ordre onusien, c'est toutefois cette ambition moniste qui permet de comprendre la soumission des puissances publiques étatiques à la prescription onusienne, lorsque le Conseil, situant son action dans le cadre d'un système global, retire au nom d'un principe de subsidiarité l'exercice d'une compétence à un État pour le confier à l'un de ses organes subsidiaires. Le rapport de subsidiarité qui émerge dans les missions de substitution partielle s'épanouit entièrement dans les missions de substitution totale, puisqu'ici, c'est l'ordre juridique onusien qui vient pallier l'absence totale d'ordre juridique interne.

811. Le système de sécurité collective constitue un système normatif particulier au sein de l'ordre juridique international, dont il est un sous-système généré par l'ordre onusien, il se développe dans une société marquée par un pluralisme d'ordres juridiques autonomes[656] et au travers duquel on constate une interaction croissante entre ces ordres juridiques. L'analyse de l'effectivité du droit dérivé onusien édicté en temps de crise rend ainsi compte de la complexité des rapports juridiques qui se créent entre l'ordre juridique onusien, source du droit dérivé onusien, et les ordres juridiques internes qui assurent son effectivité. La notion de complétude qui caractérisait la conception moderne des ordres juridiques n'est plus adaptée lorsque l'on analyse l'effectivité du système de sécurité collective[657], l'ordre juridique onusien apparaissant de prime abord comme incomplet. En revanche, si l'on analyse ces ordres juridiques en relation les uns avec les autres, on constate alors que l'incomplétude de chacun est contrebalancée par l'existence des autres ordres juridiques : l'ordre juridique onusien confère aux ordres juridiques internes les normes pour se renforcer, les ordres juridiques internes confèrent à l'ordre juridique onusien les moyens de son efficacité. L'incomplétude de chaque ordre juridique est donc compensée par des rapports de complémentarité et de subsidiarité qui se nouent entre les différents ordres juridiques[658].

656 M. VIRALLY, *op. cit.*, p. 508 ; M. DELMAS-MARTY, *Avant-propos*, *in* É. DUBOUT et S. TOUZE (dir.) *Les droits fondamentaux : charnières entre ordres et systèmes juridiques*, Pedone, Paris, 2009, p. 9.

657 CH. LEBEN, *op. cit.*, p. 34 ; M. DELMAS-MARTY, *op. cit.*, p. 8.

658 M. DELMAS-MARTY, *op. cit.*, p. 8.

Cette complémentarité entre les ordres juridiques émergeant des rapports qui se nouent entre eux pour l'effectivité des normes onusiennes se constate également en ce qui concerne le contrôle juridictionnel du droit dérivé onusien.

§ 2. L'a-centralité des contrôles juridictionnels du droit dérivé onusien

812. L'organisation centralisée du système de sécurité collective autour du Conseil de sécurité tranche avec le pluralisme qui caractérise l'exécution et le contrôle des actes de droit dérivé onusien. Le Conseil de sécurité constitue la clef de voûte organique du système de sécurité collective en ce sens que le caractère discrétionnaire des pouvoirs que la Charte lui confère conjugué à la deuxième métamorphose qu'a subi le système de sécurité collective au début de la décennie 1990[659] ont conduit le Conseil à recourir de manière exponentielle et inattendue aux potentialités du Chapitre VII de la Charte, donnant lieu à un élargissement de la conception que le Conseil se faisait de ses pouvoirs. Or, au sein d'un système démocratique, il semblerait exister une loi spontanée et nécessaire selon laquelle « un renforcement de pouvoirs expose son bénéficiaire à subir corrélativement un renforcement des moyens de le contrôler »[660]. Cette règle rejoindrait l'idée développée plus tôt du rôle essentiel joué par les organes juridictionnels au sein d'un système juridique, permettant la construction d'une communauté de droit et ainsi la constitutionnalisation du système considéré[661]. En effet, le contrôle juridictionnel du droit dérivé onusien constitue un élément essentiel de la définition du droit dérivé puisqu'il donne à ce corpus juridique un rôle structurant non seulement au sein de l'ordre juridique considéré mais également dans ses rapports avec les autres ordres juridiques chargés de l'effectivité de ces normes. L'objet des développements qui vont suivre vise ainsi à démontrer que non seulement l'édiction du droit dérivé onusien connaît un contrôle juridictionnel pluraliste dans l'ordre international (A) mais que l'exécution de ces actes est elle aussi soumise à contrôle juridictionnel pluraliste à travers les différents ordres internes (B).

---

659 G. GUILLAUME, *Préface* in *Les métamorphoses de la sécurité collective*, *op. cit.*, p. 7, l'auteur estime qu'une première métamorphose a eu lieu du fait de la guerre froide, les accords sur le Comité d'état-major n'ayant pu être conclus, et qu'une deuxième métamorphose est en marche depuis la fin de la guerre froide, les deux superpuissances ayant renoncé à l'usage systématique de leur droit de veto et ayant ainsi permis le recours à la contrainte militaire.

660 M. BEDJAOUI, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité, op. cit*., p. 49.

661 V. BORE EVENO, *Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme international ?*, RGDIP 2006-4, p. 828.

A. Un système pluraliste du contrôle juridictionnel de l'édiction du droit dérivé onusien

813. L'analyse des contrôles dont peut faire l'objet l'édiction des actes de droit dérivé onusien dessine de manière incontestable un véritable système juridictionnel pluraliste au sein duquel les seules juridictions appartenant à l'ordre d'édiction des normes sont habilitées à les contrôler, les juridictions des ordres assurant l'exécution de ces actes devant reconnaître leur incompétence. Ainsi, seules les juridictions de l'ordre international peuvent connaître de la conformité des actes de droit dérivé onusien à la Charte qui en constitue le droit originaire (1), les juridictions internes sont dépourvues d'une telle compétence, manifestant ainsi l'autonomie des ordres juridiques qui composent ce système pluraliste (2).

1. Le contrôle diffus du droit dérivé et la question de l'harmonisation de l'interprétation du droit originaire

814. Au-delà des différents contrôles juridictionnels dont peuvent faire l'objet les actes de droit dérivé onusien[662], il s'agit ici de comprendre quel type de système juridictionnel est institué de fait au sein de l'ordre juridique onusien comme conséquence du refus de faire de la CIJ une Cour suprême de l'Organisation. Alors même que la Charte définit la CIJ comme « l'organe judiciaire principal des Nations Unies »[663], la limitation matérielle de sa compétence contentieuse aux différends *entre États*[664] porte un coup d'arrêt à sa capacité à être l'organe judiciaire principal de *l'Organisation elle-même*. En refusant de centraliser la compétence d'interprétation des dispositions de la Charte, les États ont alors ouvert la voie à un contrôle diffus de la conformité du droit dérivé au droit originaire, c'est-à-dire à un véritable pluralisme juridictionnel au sein de l'ordre juridique onusien. On constate ainsi l'émergence d'un contrôle juridictionnel diffus de la légalité des actes de droit dérivé onusien qui conduit à soulever la question de l'uniformité d'interprétation de la Charte au sein de l'ordre juridique onusien.

662 Voir *supra* Deuxième Partie, Chapitre 6 – Le contrôle du droit dérivé onusien.
663 CNU, art. 92 § 1er.
664 St. CIJ, art. 34, al. 1er : « Seuls les États ont qualité pour se présenter devant la Cour. » ; M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 91 et p. 128.

815. En se conformant à l'architecture institutionnelle pensée par les États fondateurs, la CIJ a considéré qu'il était évident qu'elle n'avait « pas de pouvoirs de contrôle judiciaire [...] en ce qui concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies »[665]. Cet *obiter dictum* constitue la conséquence logique du principe de spécialité qui détermine l'étendue des compétences attribuées à la Cour, résultant de la double limitation apportée à sa compétence contentieuse du fait de son fondement consensuel et de la restriction matérielle des différends qui peuvent être portés devant elle[666]. D'une part en effet, la compétence obligatoire de la Cour ayant été refusée dès l'origine, seuls les États ayant consenti à se soumettre à sa juridiction peuvent agir ou être attraits devant elle, d'autre part, si la Cour ne peut, au contentieux, connaître que des seuls différends entre États, elle ne peut connaître que de certains, l'étendue de sa compétence étant déterminée de manière exhaustive selon le principe d'attribution[667]. Ce principe de spécialité limite de la même manière l'étendue des compétences des autres juridictions onusiennes, interdisant conséquemment que toute juridiction onusienne connaisse au contentieux et à titre principal de la légalité des résolutions du Conseil de sécurité, un tel contrôle étant donc impossible en l'état actuel de l'architecture du système onusien.

816. Cependant, les résolutions du Conseil peuvent faire l'objet d'un contrôle incident de leur légalité devant toute juridiction onusienne, ce qui traduit l'idée qu'elles ne peuvent faire l'objet d'un contrôle de conformité au droit originaire que par voie d'exception. Une telle situation avait été pressentie dans cet autre *obiter dictum* de la Cour selon lequel « [t]oute résolution émanant d'un organe des Nations Unies régulièrement constitué, prise conformément à son règlement et déclarée adoptée par son président, doit être présumée valable »[668], estimant ainsi que les actes des organes onusiens bénéficient d'une présomption de validité[669]. Les résolutions du Conseil de sécurité peuvent ainsi faire l'objet d'un contrôle par voie d'exception de leur conformité à la Charte devant toute juridiction onusienne, la Cour peut le faire bien qu'elle en ait été

---

665 CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, Rec. 1971, p. 45, § 89.

666 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 91.

667 St. CIJ, art. 36 ; M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 92.

668 CIJ, avis consultatif précité, § 20, p. 22.

669 J.-M. Sorel, *Les ordonnances de la Cour internationale de Justice du 14 avril 1992 dans l'affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Libye c/ Royaume Uni et Libye c. Etats-Unis)*, RGDIP 1993, p. 719 : V. BORE EVENO, *op. cit.*, p. 839.

parfois empêchée à cause de circonstances de fait[670], la Chambre d'appel du TPIY ayant consacré l'existence d'un tel contrôle[671], la CPI elle-même pourrait également réaliser un tel examen de la légalité d'une résolution du Conseil déférant au Procureur une situation en vertu du Chapitre VII[672]. Si le caractère discrétionnaire des pouvoirs attribués au Conseil interdit qu'un contrôle maximum soit exercé par une juridiction à l'encontre des résolutions du Conseil, il n'en reste pas moins qu'un tel contrôle par voie d'exception de la conformité des résolutions à la Charte existe.

817. De manière plus générale, tout autre acte de droit dérivé onusien adopté en situation de crise peut faire l'objet d'un contrôle de sa conformité à la Charte à titre principal ou incident devant toute juridiction onusienne. Si la CIJ dispose encore une fois à cet égard d'une compétence à titre incident, les TPI et la CPI peuvent connaître de la validité de certains actes de droit dérivé onusien par voie d'action à travers leurs compétences d'appel de tout jugement de première instance et de révision de toute autre décision définitive. Le RSSG d'une Administration intérimaire exerce quant à lui une justice retenue puisqu'il dispose de la compétence de faire annuler des actes adoptés par les organes qu'il a institués lorsqu'il les considère « incompatibles avec le cadre constitutionnel »[673] qu'il a lui-même adopté en application de la résolution du Conseil

---

670 CIJ, Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d'Amérique, ordonnance du 14 avril 1992, Rec. 1992, § 43, p. 16 : « à ce stade, la Cour n'a donc pas à se prononcer définitivement sur l'effet juridique de la résolution 748 (1992) du Conseil de sécurité » ; L'affaire ayant ensuite été rayée du rôle, CIJ, ordonnance du 10 septembre 2003, la Cour n'a pas pu se prononcer sur la question, v. également V. BORE EVENO, *ibid*. La Cour a toutefois eu l'opportunité de se prononcer à titre incident sur la légalité d'autres résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, voir CIJ, affaire du Sud-Ouest africain, avis consultatif précité, § 89 : « Ce n'est pas sur la validité de la résolution 2145 (XXI) de l'Assemblée générale ou des résolutions connexes du Conseil de sécurité ni sur leur conformité avec la Charte que porte la demande d'avis consultatif. Cependant, dans l'exercice de sa fonction judiciaire et puisque des objections ont été formulées, la Cour examinera ces objections dans son exposé des motifs, avant de se prononcer sur les conséquences juridiques découlant de ces résolutions. »

671 TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic*, affaire IT-94-1, arrêt rendu le 2 octobre 1995 par la Chambre d'appel, § 22 : « La Chambre d'appel conclut, par conséquent, que le Tribunal international est compétent pour examiner l'exception d'incompétence le concernant fondée sur l'illégalité de sa création par le Conseil de sécurité. »

672 CPI, *Situation au Darfour, Soudan*, affaire ICC-02/05, Décision relative aux conclusions aux fins d'exception d'incompétence et d'irrecevabilité, Chambre préliminaire I, 22 novembre 2006 : « ATTENDU au contraire qu'aux termes de l'article 19-2 du Statut, la compétence de la Cour ou la recevabilité d'une affaire ne peuvent être contestées que par certains Etats ou par un accusé ou une personne à rencontre de laquelle a été délivré un mandat d'arrêt ou une citation à comparaître en vertu de l'article 58 ; qu'à ce stade de la procédure, aucun mandat d'arrêt ni citation à comparaître n'ont été délivrés ; et que le conseil ad hoc de la Défense n'a pas qualité procédurale pour soulever une exception au sens de l'article 19-2-a du Statut »

673 CIJ, Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif du 22 juillet 2010, § 108.

qui établit le régime d'administration. Il est même possible d'extrapoler le rôle confié au Médiateur créé par le Conseil de sécurité pour assister les Comités de lutte contre le terrorisme[674] en ce qu'il permet aux individus de contester leur inscription sur les listes récapitulatives. Bien que n'étant pas une juridiction, ce nouvel organe chargé de contrôler sinon la régularité, du moins l'opportunité de l'inscription, devrait être tenu de se rapprocher d'un organe juridictionnel en raison des atteintes aux droits fondamentaux résultant de la durée et donc de la nature des sanctions[675].

818. Cette analyse des différents titres de compétence dont disposent l'ensemble des juridictions du système onusien, et des organes disposant de compétences assimilables, démontre l'existence d'un contrôle diffus de la conformité du droit dérivé au droit originaire et qui s'exerce essentiellement par voie d'exception, pouvant être rapproché du contrôle nord-américain de constitutionnalité[676]. Mais ici, en l'absence d'une juridiction unique chargée d'apprécier la conformité du droit dérivé au droit originaire, le système se dirige alors vers « une dispersion du pouvoir d'interprétation de la Charte »[677], chaque organe onusien et chaque juridiction onusienne étant dépositaire de la compétence d'interpréter les dispositions du droit originaire qui le concerne spécifiquement, le système juridictionnel onusien pouvant ainsi être qualifié non pas de décentralisé mais bien véritablement d'a-centralisé. Un tel contrôle diffus qui permet à toute juridiction de l'ordre juridique considéré de réaliser sa propre appréciation de la conformité d'un acte de droit dérivé au droit originaire traduit un véritable pluralisme juridictionnel au sein duquel chaque juridiction dispose d'une réelle autonomie d'interprétation, chaque juridiction constituant ainsi un ordre juridique partiel et autonome[678] au sein du système global.

En raison de l'a-centralité de ce contrôle, des doutes surgissent quant à la capacité du système juridictionnel de garantir une interprétation uniforme du droit originaire, faisant alors planer le danger d'une fragmentation de l'ordre juridique onusien en raison

674 S/RES/1904 (2009) § 20.

675 En effet, le caractère conservatoire des mesures de sanctions semble se muer en un caractère confiscatoire qui transformerait la sanction en véritable peine pénale, v. dans le même sens L.-A. SICILIANOS, *L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international*, *op. cit.*, p. 270.

676 V. BORE EVENO, *op. cit.*, p. 857.

677 V. BORE EVENO, *op. cit.*, p. 850.

678 TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic*, affaire précitée, § 11 : « Le droit international, du fait de l'absence d'une structure décentralisée, n'offre pas un système judiciaire intégré assurant une répartition ordonnée du travail entre un certain nombre de tribunaux où certains aspects ou éléments de la compétence en tant que pouvoir pourraient être centralisés ou affectés à l'un d'eux mais pas aux autres. En droit international, chaque tribunal est un système autonome (sauf s'il en est prévu autrement). »

d'éventuelles discordances de jurisprudence entre les différentes juridictions chargées de ce contrôle. Un tel risque existe formellement du fait de l'absence d'une juridiction centrale jouant un rôle de Cour suprême chargée de l'unification de l'interprétation de la norme fondamentale, dans la mesure où la CIJ a confirmé le postulat esquissé par les États lorsqu'elle a considéré qu'elle n'avait « pas de pouvoirs [...] d'appel en ce qui concerne les décisions prises par les organes des Nations Unies »[679], refusant d'exercer un pouvoir d'ultime interprétation de la Charte en dernier ressort.

819. Un tel système juridictionnel met en péril la structuration de l'ordre juridique onusien, d'autant plus si l'on garde à l'esprit l'importance que jouent, aux yeux de certains auteurs particulièrement autorisés sur le sujet, les organes juridictionnels dans la centralisation d'un ordre juridique. En effet, en l'absence d'un organe juridictionnel unique et hiérarchiquement supérieur à l'ensemble des autres juridictions de l'ordre juridique onusien, il n'est formellement pas possible d'éviter l'apparition de contradictions jurisprudentielles qui pourraient surgir, notamment en cas de litispendance[680]. La doctrine souligne ainsi les risques d'une atteinte à l'unité même du droit onusien dans son ensemble en raison de la concurrence qui pourrait naître entre ces différentes juridictions[681] placées sur un pied d'égalité, donnant ainsi naissance à ce qui pourrait être qualifié de « désordre »[682] judiciaire onusien.

Ce refus de la CIJ de se situer au sommet d'une hiérarchie d'organes juridictionnels auxquels elle pourrait formellement imposer une interprétation ultime de la loi fondamentale de l'ordre juridique onusien se double d'une impossibilité à instaurer des mécanismes accessoires qui pourraient pallier cette absence de hiérarchie organique. Si des propositions se font entendre pour encourager un dialogue formel des juges par l'instauration de renvois préjudiciels devant la CIJ[683], d'autres propositions visant à inciter le Conseil de sécurité à recourir davantage à la procédure de l'avis consultatif semblent vouées à l'échec en raison non seulement de la longueur de la procédure

679 CIJ, *affaire du Sud-Ouest africain*, avis consultatif précité, § 89.

680 V. BORE EVENO, *op. cit.*, p. 855.

681 T. CHRISTAKIS, *Les relations entre la CIJ et le Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie : les premières fissures à l'unité du droit ?*, L'Observateur des Nations Unies, 1996, n° 1, p. 51, cité in V. BORE EVENO, ibid.

682 L. CONDORELLI, *Le Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie et sa jurisprudence*, CEBDI, 1997, vol. 1, p. 265, cité in V. BORE EVENO, *ibid*.

683 Voir les propositions des Présidents SCHWEBEL (discours prononcé le 26 octobre 1999 devant l'Assemblée générale des Nations Unies, *Ann. C.I.J.*, 1999-2000, n° 54, pp. 297-305) et GUILLAUME (discours du 27 octobre 2000 et du 31 octobre 2001 devant la sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies), cité *in* V. BORE EVENO, *ibid.*

devant la Cour qui risquerait de paralyser l'action efficace du Conseil mais également en raison du risque de subordination politique du Conseil vis-à-vis de la Cour, malgré le caractère juridiquement non obligatoire de l'avis. Et pourtant, en raison de l'évolution considérable du rôle du Conseil de sécurité depuis plus de vingt ans, il n'est pas possible de ne pas envisager davantage de structuration du contrôle de la conformité du droit dérivé onusien au droit originaire.

820. Il semble cependant que face à ce déficit de mécanismes formels d'unification de l'interprétation de la Charte c'est bien le dialogue des juges onusiens qui permet de conserver l'unité matérielle du droit onusien dans son ensemble. En effet, on constate tout de même un certain alignement de la jurisprudence des juridictions onusiennes sur la jurisprudence de la CIJ. Le TPIY dans l'affaire *Tadic* n'a-t-il pas finalement procédé à une mise en application de la jurisprudence *Lockerbie* dans laquelle la CIJ estimait que les résolutions du Conseil de sécurité pouvaient être contrôlées par d'autres juridictions qu'elle-même ? En effet, à de nombreuses reprises, le TPI s'est référé à la jurisprudence de la CIJ en la considérant comme le droit en vigueur, le droit tel que codifié par l'organe judiciaire principal des Nations Unies[684]. Ce constat d'emprunt constant de la jurisprudence de la CIJ par les autres juridictions onusiennes est la preuve qu'un « dialogue indirect s'est instauré entre les différentes juridictions internationales »[685], au sein desquelles la CIJ est hissée, par les autres juridictions, au rang matériel de juridiction suprême. Ainsi, ce n'est pas par le truchement de mécanismes formels difficilement concevables que l'unité d'interprétation de la Charte est actuellement garantie mais par le biais d'un échange constant, informel et donc peut-être parfois désordonné mais spontanément mis en œuvre dans les raisonnements des autres juridictions de l'ordre onusien. En l'absence d'un schéma prédéfini de l'architecture juridictionnelle onusienne, le pluralisme ontologique de ce système permet de donner naissance à une coordination naturelle entre les juridictions qui voit émerger de manière spontanée une juridiction particulière en raison de la généralité de ses compétences, la CIJ, et qui se place matériellement au sommet de l'édifice ainsi élaboré.

---

684 Voir pour exemples TPIY, affaire *Tadic* précitée, §§ 16 et s. sur l'analyse de la compétence du Tribunal en se référant à l'avis consultatif de la CIJ du 13 juillet 1954, Effets de jugements du TANU accordant indemnités ; TPIY, affaire *Milan Milutinovic*, Décision du 6 mai 2003, exception préjudicielle d'incompétence, dans laquelle le TPIY reprend à son compte l'analyse faite par la CIJ sur le statut de la RSFY au sein de l'ONU dans l'affaire de la *Demande en révision de l'arrêt du 11 juillet en l'affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de Génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie), exceptions préliminaires*, 3 février 2003.

685 Chronique de jurisprudence internationale, RGDIP 2004, p. 759.

2. L'incompétence des juridictions internes pour apprécier la validité des actes de droit dérivé onusien

821. L'incompétence des juridictions internes pour apprécier la validité d'un acte de droit dérivé onusien puise ses justifications dans l'autonomie des ordres juridiques. La décision rendue par un juge interne n'étant valable que par rapport à son propre ordre interne, si ce dernier venait à invalider un acte de droit international, l'acte rendu inapplicable dans l'ordre interne, mais restant valable au regard du droit international, interdirait alors à l'État de remplir les obligations qui le lient dans l'ordre international, pouvant ainsi donner lieu à l'engagement de sa responsabilité internationale[686]. Après un temps d'hésitation[687], il est aujourd'hui incontestable que l'immunité juridictionnelle dont sont revêtus les actes de droit dérivé onusien dans les ordres internes entraîne l'incompétence de leurs juridictions pour connaître de la validité de ces actes tant à titre principal qu'à titre incident, devant les juridictions tant internes[688] que communautaires[689]. Cependant, lorsque cette immunité juridictionnelle est interprétée largement par le juge, elle inocule ses effets aux mesures internes prises pour leur exécution, privant alors le juge interne de tout contrôle de l'action coercitive menée sous les auspices du Chapitre VII de la Charte.

822. L'autonomie entre les ordres juridiques que traduit cette immunité peut en effet être amplifiée par le juge interne lorsqu'il estime que l'examen de la légalité des mesures internes d'exécution d'un acte de droit dérivé onusien entrainerait à titre incident un examen de la validité interne de l'acte onusien lui-même. Si le juge considère la mesure interne d'exécution comme n'étant pas détachable de l'acte de droit dérivé onusien qu'elle a pour objet de mettre en œuvre, le juge se déclare alors également incompétent pour apprécier la validité, au regard du droit interne, de l'acte de droit interne. Il s'agit ici de l'attitude classique du Conseil d'État français qui considère les mesures d'exécution des traités, tant réglementaires qu'individuelles, comme des actes de

686 J. MATRINGE, *Jurisprudence française en matière de droit international*, RGDIP, 2008, p. 434.

687 TPICE, 21 septembre 2005, Yassin Abdullah Kadi c/ Conseil et Commission, T-315/01 ; TPICE, 12 juillet 2006, Hassan c/ Conseil et Commission, T-49/04 et Ayadi c/ Conseil, T-253/02

688 Cour administrative d'appel de Paris, 1ère chambre, 22 mars 2007, n° 05PA01187, cité *in* RGDIP, 2008, p. 430. Cette immunité juridictionnelle joue également devant les tribunaux néerlandais, v. la note d'A. VASSEUR-RIVOLLET, Sentinelle 2008, n° 159, à propos de deux décisions rendues par la Cour de district de La Haye concernant la responsabilité de l'ONU et de l'État néerlandais.

689 CJCE, Grande Chambre, 3 septembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat international foundation c. Conseil et Commission, C-402/05, § 287.

gouvernement, non détachables de la conduite des relations internationales et donc insusceptibles de recours juridictionnel[690]. La CEDH a décidé de suivre une voie identique concernant les actions des États membres accomplies en vertu du Chapitre VII de la Charte puisqu'elle refuse d'examiner la conformité des actions étatiques au regard de la Convention, estimant qu'elle ne doit pas imposer des conditions de mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité qui n'étaient pas prévues originellement par l'acte de droit dérivé onusien[691]. Selon la Cour, apprécier la conformité des comportements étatiques au regard de la Convention équivaudrait à procéder à une « ingérence dans l'accomplissement d'une mission essentielle de l'ONU »[692].

823. Au regard de cette jurisprudence contestable, l'immunité juridictionnelle attachée aux actes de droit dérivé onusien instaure, selon certains auteurs, une « clause de licéité »[693] jouant à l'égard des actes de droit interne pris pour leur exécution. Le caractère dérogatoire de la légalité du Chapitre VII inoculerait ainsi son immunité juridictionnelle aux actes des États accomplis en vertu de ces dispositions particulières de la Charte[694]. Le refus du juge interne d'effectuer un contrôle de la légalité de la mise en œuvre par les États des mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité porte alors en lui le risque de voir des atteinte aux droits fondamentaux non sanctionnées. On peut déduire de ce refus du juge d'exercer sa compétence que « le maintien de la paix pou[rr]ait se faire au prix de la violation des droits de l'homme »[695]. Or, certains auteurs ont à ce titre souligné l'urgence « de cesser de présenter systématiquement les impératifs du maintien de la paix et du respect des droits fondamentaux comme étant par essence incompatibles »[696]. Il paraît en effet inconcevable que l'article 103 de la Charte puisse être interprété comme « obligeant les États à tirer un trait sur toutes les obligations »[697] relatives à la protection des droits fondamentaux. En

690 CE, 29 décembre 1997, *Société Héli-Union*, précité ; CE, 12 mars 1999, *Société Héli-Union*, précité.

691 G. COHEN-JONATHAN et J.-F. FLAUSS, *La Cour européenne des droits de l'homme et le droit international*, AFDI, 2007, p. 795.

692 CEDH, 31 mai 2007, décision sur la recevabilité, Agim Behrami et Bekir Behrami c. France, Ruzhdi Saramati c. France, Allemagne et Norvège, § 149.

693 A. PUPPO, *Lutte internationale contre le terrorisme, sécurité international et droits fondamentaux. Les pirouettes des juges européens entre création de hiérarchies normatives improbables et sacrifice des garanties juridictionnelles élémentaires*, Annuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. IX, 2009, p. 282.

694 P. KLEIN, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : Quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, AFDI, 2007, p. 49.

695 N. KANG-RIOU, *L'Europe des Libertés*, sept. 2007, p. 23, cité *in* G. COHEN-JONATHAN et J.-F. FLAUSS, *ibid.*

696 P. KLEIN, *op. cit.*, p. 60.

697 A. PUPPO, *op. cit.*, p. 294.

effet, ainsi que l'a rappelé la CIJ elle-même, « la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé »[698], si une limitation pour raison d'ordre public peut être apportée à l'exercice des droits fondamentaux, le respect de ceux-ci doit continuellement être garanti par un droit effectif au recours au juge pour éviter une atteinte à la substance même de ces droits.

824. *A contrario* de cette trop grande prudence pratiquée par certaines juridictions internes, d'autres juridictions ont estimé qu'une atteinte à l'essence même d'un droit fondamental résultant de l'immunité juridictionnelle attachée à un acte de droit dérivé international pouvait justifier la levée de cette immunité[699]. Plus précisément, c'est l'inexistence de voies de recours satisfaisantes au sein de l'Organisation à laquelle l'acte de droit dérivé est imputable qui peut justifier qu'une juridiction interne examine elle-même la validité de l'acte de droit dérivé au regard du respect des droits fondamentaux que son ordre juridique consacre pour refuser son exécution dans l'ordre interne[700]. Cette attitude ambitieuse de la part de certaines juridictions laisse ainsi entrevoir l'idée selon laquelle le respect des droits fondamentaux serait une condition nécessaire à la mise en œuvre dans les ordres internes des actes de droit dérivé onusien.

825. La conception pluraliste du contrôle juridictionnel auquel est soumis le système de sécurité collective dans son ensemble sous-entend l'autonomie des ordres juridiques qui concourent à sa mise en œuvre, justifiant ainsi que seules les juridictions internationales puissent connaître de la validité de l'édiction des actes de droit dérivé onusien qui composent ce régime juridique propre au règlement des situations de crise. Le caractère pluraliste de la mise en œuvre du système de sécurité collective emporte également l'instauration de rapports de complémentarité entre les ordres juridiques, l'ordre international contrôlant la validité de l'édiction du droit dérivé, les ordres internes garantissant la légalité de l'exécution du droit onusien. Ainsi, c'est bien sur les juridictions internes que repose la charge de garantir une exécution effective des actes de droit dérivé onusien conforme à la légalité.

---

698 CIJ, avis consultatif du 9 juillet 2004, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, § 106.

699 Cour d'appel de Paris, 18e Chambre, 7 octobre 2003, *Banque africaine de développement c. M. A. Degboe*, confirmé par Cass, soc. 25 janvier 2005, Bull. 2005, V, n° 16, p. 13.

700 M. AUDIT, *Immunité de juridiction des organisations internationales et droit à un procès équitable*, RCDI, 2004, p. 409 et s. C'est l'idée générale consacrée dans l'arrêt *Solange I* de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe du 29 mai 1974.

B. Un système pluraliste du contrôle juridictionnel de l'exécution du droit dérivé onusien

826. En tant que droit externe d'une organisation internationale, le droit dérivé onusien a vocation à être mis à exécution par le truchement des organes des ordres juridiques internes et à ce titre, le juge interne apparaît comme le juge de droit commun chargé d'en assurer le respect effectif. À défaut d'un juge suprême dans l'ordre international compétent pour interpréter uniformément la règle de droit onusien, chaque juridiction interne se voit alors conférer une autonomie certaine pour apprécier la portée de ces actes dans son propre ordre interne. Cette autonomie des juges internes manifeste le pluralisme juridictionnel à travers lequel peuvent être proposées différentes manières d'apprécier la portée des actes de droit dérivé onusien au sein des différents ordres internes. Si le juge interne est d'abord chargé de garantir l'exécution effective des actes de droit dérivé onusien dans son ordre interne au nom du respect du principe de légalité (1), son office s'étend au contrôle de la validité des mesures d'exécution du droit dérivé en raison de la consécration d'un socle indérogeable au sein du bloc de légalité constitué par la protection des droits fondamentaux (2).

1. L'invocabilité du droit dérivé onusien dans les ordres internes comme garantie de son exécution effective

827. L'analyse des rapports entre les ordres juridiques en termes de complémentarité impose de considérer que le juge interne se présente comme le juge de droit commun chargé de contrôler la conformité de l'acte d'exécution de droit interne à la prescription onusienne. Or les actes de droit dérivé onusien ne bénéficiant pas de l'effet direct en droit interne, ceux-ci doivent préalablement être incorporés à l'ordre interne pour que le juge interne puisse les prendre en considération. Si l'on constate chez les juges nationaux une sorte de répugnance[701] à appliquer une norme de droit international, spécialement dérivée, qui n'aurait pas été préalablement introduite formellement dans l'ordre interne, il est nécessaire

[701] M.-P. LANFRANCHI, *La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité*, AFDI, 1997, p. 56 ; M. UBEDA-SAILLARD, *L'invocabilité en droit interne des règles d'engagement applicables aux opérations militaires multinationales*, RGDIP, 2004-1, p. 154.

qu'ils acceptent l'invocabilité de tels actes à l'appui d'un recours devant eux[702] afin qu'un contrôle des mesures internes d'exécution du droit dérivé puisse exister.

828. La pratique jurisprudentielle interne témoigne du fait que lorsque le juge interne doit faire application d'un acte de droit dérivé onusien, c'est-à-dire d'un acte provenant d'un autre ordre juridique que celui dont il relève, celui-ci applique en réalité du « droit interne d'origine internationale »[703], voire du « droit international d'origine interne »[704]. Le droit positif traduit en effet l'idée d'une nécessaire transposition de l'acte de droit dérivé onusien dans l'ordre interne par un acte de droit interne pour que le juge interne accepte de le prendre en considération, non seulement en raison de l'absence d'effet direct des actes de droit dérivé onusien mais aussi en raison du fondement de la compétence des juridictions internes qui réside dans la seule norme fondamentale de l'ordre interne.

829. Cette étude l'a déjà constaté[705], les actes de droit dérivé onusien ne bénéficient pas d'une applicabilité immédiate dans les ordres internes, car ils n'ont pas d'aptitude à « produire [eux]-même[s] des effets dans l'ordre juridique interne »[706], ils doivent alors faire l'objet d'une incorporation dans l'ordre interne dans lequel ces actes cherchent à obtenir leur exécution. Cette nécessaire transposition résulte également du fondement de la compétence reconnue au juge national dans l'ordre interne car le juge national statue en tant qu'organe de l'État[707]. Le juge interne ne peut donc exercer ainsi son rôle de gardien de la légalité interne et faire application de la norme internationale, ou tout du moins la prendre en considération, que pour autant qu'il y est habilité par la Constitution, selon les conditions qu'elle pose[708] et qu'il interprète. Le juge interne traduit les exigences constitutionnelles comme imposant que l'acte de droit international ait été reçu dans l'ordre interne par un acte émanant d'une autorité interne pour qu'il

---

702 M.-P. LANFRANCHI, *La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité, op. cit*., p. 53.

703 D. ALLAND, *Le juge français et le droit d'origine internationale*, in P.-M. DUPUY (dir.), *op. cit*., p. 48.

704 R. ABRAHAM, Intervention dans le cadre de la table ronde, in P.-M. DUPUY (dir.), *op. cit*., p. 71.

705 V. *supra*, Deuxième partie – Titre 3 – Chapitre 5. Section 1. § 1. Une mise en œuvre par les États individuellement.

706 D. ALLAND, *L'applicabilité directe du droit international considérée du point de vue de l'office du juge : des habits neufs pour une vieille dame ?*, RGDIP 1998-1, pp. 233-234.

707 D. ALLAND, *Le juge français et le droit d'origine internationale*, op. cit., p. 48.

708 P.-M. DUPUY, *Introduction générale*, in P.-M. DUPUY (dir.), *Le droit international et le droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, op. cit*., p. 8.

puisse le prendre en considération[709] et contrôler ainsi sa correcte application à travers l'examen des mesures nationales d'exécution.

830. Du fait de cette exigence de publication, le juge interne ne donne alors non plus effet à des prescriptions internationales, mais à des « prescriptions formellement étatiques »[710] déterminant la réalisation de « prescriptions substantiellement internationales ». À la rupture formelle de la chaîne normative à l'orée de l'ordre juridique interne correspond une continuité matérielle, assurée par la reprise, dans un acte de droit interne, de la prescription énoncée dans l'acte de droit dérivé onusien. On peut alors considérer l'acte de transposition comme un obstacle, une limite à l'effectivité pleine et entière du droit onusien dans les ordres internes, mais on peut au contraire estimer que cet acte constitue le moyen d'articuler les ordres juridiques entre eux et considérer la Constitution nationale comme le moyen de faire communiquer les ordres juridiques entre eux. La Constitution apparaît non seulement comme le seul moyen de donner effet aux prescriptions onusiennes mais au-delà comme le moyen de réaliser les objectifs fixés par la Charte des Nations Unies, elle est ainsi le point d'articulation, la cheville ouvrière des rapports entre les ordres juridiques.

831. Si le juge interne ne peut pas faire une application directe de l'acte de droit dérivé onusien, le principe de la primauté du droit international comme le principe de légalité au sein de l'ordre interne lui imposent au moins d'admettre son invocabilité dans l'ordre interne. La notion d'invocabilité d'une norme dans un autre ordre juridique que celui dont elle émane permet de rendre compte de la complexification des rapports qui se nouent entre les ordres juridiques au-delà du seul effet direct réservé à certaines normes particulières[711]. L'invocabilité, notion issue de la doctrine communautaire, désigne ainsi « la faculté de se prévaloir d'une norme internationale ou régionale dans un litige

---

709 La Cour de Cassation a récemment rappelé cette exigence d'incorporation de la norme internationale dans l'ordre interne, en censurant la Cour d'appel qui avait admis l'effet direct d'une résolution du Conseil de sécurité en l'absence de tout acte de transposition, en considérant que les résolutions du Conseil n'ont pas, en France, « d'effet direct tant que les prescriptions qu'elles édictent n'ont pas, en droit interne, été rendues obligatoires ou transposées », v. Cass, civ. 1ère, arrêt n° 679 du 25 avril 2006, État Irakien c/ Société Dumez (Bull. 202).

710 J. COMBACAU, *Conclusions*, *in* P.-M. DUPUY (dir.), *op. cit.*, p. 89.

711 F. SCHMIED, *Les effets des accords de l'OMC dans l'ordre juridique de l'Union européenne et de ses États membres – L'invocabilité au service de l'influence de l'Union sur la mondialisation du droit*, thèse, Nancy 2, § 3, pp. 23-24.

interne »[712], c'est-à-dire « la possibilité de se prévaloir non d'un droit contenu dans la norme communautaire mais de cette norme en tant qu'elle s'insère dans une hiérarchie et s'impose au nom du principe de légalité »[713]. Au regard de la définition de cette notion essentielle permettant l'effectivité du droit dérivé onusien devant le juge interne, des liens évidents apparaissent avec les notions de primauté et de légalité. L'invocabilité d'une norme de droit dérivé onusien permet en effet au juge interne saisi d'un litige de vérifier que l'acte d'exécution de droit interne respecte la prescription onusienne, faisant ainsi valoir la primauté de l'acte onusien sur l'acte de droit interne[714]. Mais en tant que l'acte de droit onusien une fois introduit dans l'ordre interne intègre le bloc de légalité interne, l'invocabilité de cet acte par le juge interne lui permet de contrôler le respect par la mesure nationale d'exécution du principe de légalité[715].

832. Ce n'est qu'une fois transposé dans l'ordre interne que l'acte de droit dérivé onusien peut être considéré comme invocable à l'appui d'un recours devant le juge interne, toutefois, tous les actes de droit onusien transposés en droit interne n'ont pas vocation à être invoqués devant le juge interne. En effet, ainsi que certains auteurs ont pu le remarquer, « l'origine internationale du droit interne dont [le juge interne] fait application pèse, de façon variable suivant les hypothèses »[716], le juge la prenant plus ou moins en considération selon les situations qui lui sont soumises. L'invocabilité d'un acte de droit dérivé onusien varie donc en fonction de la nature diplomatique que le juge lui reconnaît, celle-ci étant logiquement inversement proportionnelle à la mesure de l'invocabilité que lui accorde le juge interne. C'est bien en effet ici que se situe la faiblesse des actes de droit dérivé onusien dans l'ordre interne puisque leur origine diplomatique peut constituer un frein à leur justiciabilité.

833. Deux options jurisprudentielles peuvent être systématisées quant à la mesure de l'invocabilité dans l'ordre interne d'une résolution du Conseil de sécurité à l'encontre d'un acte de droit interne dont le juge est saisi pour en contrôler la validité. D'une part, la CJUE

712 F. SCHMIED, *ibid.*

713 D. ALLAND, *L'applicabilité directe du droit international considérée du point de vue de l'office du juge : des habits neufs pour une vieille dame ?*, op. cit., p. 234.

714 D. ALLAND, *op. cit.*, p. 237 : « Ce sont donc des considérations de légalité, entendue au sens de respect de la hiérarchie des normes, qui poussent à admettre l'invocabilité ».

715 D. ALLAND, *ibid.* : « la supériorité du droit communautaire sur le droit interne impose, *au minimum*, qu'il soit appliqué ».

716 D. ALLAND, Le juge français et le droit d'origine internationale, op. cit., p. 54.

comme la Cour de Cassation française semblent consacrer une invocabilité par incorporation des actes onusiens à l'encontre d'actes de droit interne, d'autre part, l'attitude particulière du Conseil d'État, qui continue à assimiler effet direct et invocabilité[717], permet de mieux saisir les fluctuations de jurisprudence auxquelles se livre la CEDH.

Dans l'affaire Kadi, la CJUE a accepté l'invocabilité par incorporation de la résolution du Conseil de sécurité imposant des sanctions économiques à l'appui d'un recours contre un règlement qui met en œuvre les sanctions onusiennes de l'Union afin d'examiner la légalité externe dudit règlement[718]. Dans le même ordre d'idée, l'arrêt de la Cour de Cassation relatif à la dette iraquienne peut être interprété *a contrario* comme acceptant l'invocabilité par incorporation de la résolution du Conseil à l'appui de l'exécution d'un contrat entre une société privée et l'État iraquien[719].

Au contraire de ces jurisprudences, le Conseil d'État refuse l'invocabilité d'un acte onusien à l'appui d'un recours contre l'acte réglementaire assurant l'incorporation de l'acte de droit dérivé onusien dans l'ordre interne[720], ainsi qu'à l'égard de l'acte individuel adopté sur le fondement dudit acte réglementaire[721]. Devant le Conseil d'État, « l'origine diplomatique [...] déploie un effet maximum » puisque la Haute Juridiction administrative considère l'acte réglementaire et l'acte individuel comme des actes de gouvernement, non détachables de la conduite des relations internationales et donc insusceptibles de recours[722]. Dans de telles circonstances, le juge interne se refuse à exercer un contrôle de légalité dont il est pourtant investi par la Constitution, procédant ainsi à une clôture de l'ordre juridique interne vis-à-vis de l'ordre international.

---

717 Alors pourtant qu'il y procède pour les actes de droit communautaire, v. D. ALLAND, L'applicabilité directe du droit international considérée du point de vue de l'office du juge : des habits neufs pour une vieille dame ?, op. cit., p. 239.

718 Le choix clairement assumé d'une conception dualiste des rapports entre ordres juridiques permet à la Cour de vérifier que les autorités communautaires ont usé d'une base juridique valable, la position commune adoptée au titre de la PESC qui reprend presque littéralement l'acte de droit dérivé onusien, pour adopter le règlement qui met en œuvre les sanctions onusiennes dans le cadre de la politique commerciale, v. CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi*, C-402/05 P et C-415/05 P, §§ 167 et s. ; v. également A. PELLET, *Constitutionnalisation du droit des Nations Unies ou triomphe du dualisme ?*, RMCUE, n° 529, juin 2009, p. 418.

719 Cass, civ. 1ère, 25 avril 2006, État Irakien c/ Société Dumez, arrêt précité. Quoique si la Cour avait accepté l'invocabilité de la résolution du Conseil de sécurité (à la condition qu'elle ait été transposée dans l'ordre interne), elle aurait alors dû résoudre un conflit entre deux normes internationales, la règle de l'immunité de l'État irakien et celle de la primauté des résolutions du Conseil de sécurité.

720 CE, 29 décembre 1997, Société Héli-Union, Req. n° 138310 : Juris-Data n° 051222.

721 CE, 12 mars 1999, Société Héli-Union, n° 162 131, Concl. Lamy.

722 Un tel raisonnement pourrait à la rigueur être acceptable à l'égard du décret qui constitue un décalque pur et simple de la résolution du Conseil et dont l'examen de la légalité conduirait incidemment à un examen de la légalité de la résolution, mais ne saurait aucunement être justifié à l'égard de la décision individuelle prise sur le fondement de ce décret.

834. C'est ici que se révèle l'ambiguïté de la Constitution française en ce qu'elle consacre théoriquement une vision moniste des rapports entre les ordres juridiques, n'empêchant cependant par les juges internes d'adopter en pratique une approche dualiste des rapports entre les systèmes[723]. Cette position contestable de la jurisprudence administrative permet cependant de comprendre les traitements jurisprudentiels différenciés auxquels procède la CEDH. Ainsi, lorsque la mesure nationale d'exécution ne constitue qu'un décalque de l'acte onusien, à un point tel que l'examen de sa légalité conduirait en réalité à apprécier la légalité de l'acte onusien lui-même, le juge européen refuse l'invocabilité de l'acte onusien pour rejeter, à raison de son incompétence, la demande qui lui est faite d'apprécier la légalité de la mesure interne[724]. Mais si la mesure nationale d'exécution est prise sur le fondement d'un acte interne de transposition, se situant notamment dans l'ordre communautaire, le juge européen accepte alors l'invocabilité de l'acte onusien pour examiner la légalité de la mesure nationale qui constitue alors un acte susceptible de recours[725].

2. L'invocabilité du droit dérivé onusien dans les ordres internes comme garantie de son exécution légale

835. Si les juridictions internes sont en principe incompétentes pour apprécier la validité des actes de droit dérivé onusien dans l'ordre interne, elles devraient cependant retrouver leur compétence pour juger de la validité des mesures internes d'exécution de ces actes. L'exercice de leurs compétences à l'égard des actes d'exécution de droit interne vient en complément de l'exercice de leurs compétences par les juridictions onusiennes à l'égard des actes de droit dérivé onusien. Les juges internes doivent être en mesure d'exercer un contrôle plein et entier sur ces actes de droit interne, notamment au regard des droits

723 CE, Ass., 18 décembre 1998, *SARL du parc d'activités de Blotzheim*, Leb., p. 484, concl. Bachelier : « le régime d'inspiration moniste [...] perd de sa force au profit d'un mécanisme qui caractérise le dualisme », cité *in* A. PELLET, *Vous avez dit monisme ? Quelques banalités de bon sens sur l'impossibilité du prétendu monisme constitutionnel à la française*, *in L'architecture du droit* – Mélanges offerts à Michel TROPER, Economica, 2006, p. 842. Sur la distinction entre théorie et pratique moniste ou dualiste v. F. SCHMIED, *Les effets des accords de l'OMC dans l'ordre juridique de l'Union européenne et de ses États membres*, thèse précitée, §§ 111-112, pp. 80-81.

724 CEDH, Grande Chambre, décision sur la recevabilité, Behrami et Saramati, 31 mai 2007.

725 CEDH, 30 juin 2005, n° 45036/98, Bosphorus.

fondamentaux qui jouent alors un rôle de « charnière »[726] entre les ordres juridiques, venant ainsi ordonner les rapports pluralistes[727] entre les différents ordres juridiques.

836. Si l'acte de droit interne qui réalise la réception dans l'ordre interne de l'acte de droit dérivé onusien n'est pas lui-même susceptible d'un recours contentieux[728], ceux qui constituent des mesures d'exécution peuvent être déférés au juge interne afin qu'il examine leur validité au regard du bloc de légalité interne. La CEDH a reconnu assez tôt sa compétence pour apprécier la compatibilité des mesures nationales d'exécution du droit communautaire à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme[729], estimant que les États ne peuvent invoquer les transferts de compétences souveraines qu'ils ont consentis au profit d'une organisation internationale pour se soustraire à leur responsabilité au titre de la Convention[730]. Dans la suite logique de sa propre jurisprudence, elle a donc accepté de contrôler la conformité à la Convention des mesures nationales d'exécution du droit dérivé onusien, prises sur le fondement d'un règlement communautaire[731].

C'est à cette même occasion que la Cour européenne a « codifié »[732] sa méthode de l'équivalence des protections selon laquelle, lorsque la Cour constate qu'un autre système juridictionnel offre au requérant une protection équivalente, elle examine seulement si la protection effectivement offerte au requérant en l'espèce n'a pas été manifestement insuffisante[733]. En ce sens, le contrôle effectué ici par la Cour européenne est un contrôle « atténué »[734] par rapport à un contrôle classique, puisque la Cour estime qu'en l'occurrence, le système juridictionnel de l'Union européenne présente, au moment où elle examine les faits de l'espèce, des garanties équivalentes à celui du Conseil de l'Europe. En effet, l'évolution de l'ordre juridique communautaire

726 M. DELMAS-MARTY, *Avant-propos*, in E. DUBOUT et S. TOUZE, *Les droits fondamentaux : charnières entre ordres et systèmes juridiques*, Pedone, Paris, 2009, p. 5.

727 M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit (II), Le pluralisme ordonné*, Seuil, 2006.

728 En droit communautaire, la position commune adoptée au titre de la PESC n'est pas susceptible de recours devant la CJUE, TUE, art. 24, § 1er al. 2. En droit interne français, le CE considère spécialement le décret de transposition comme un acte de gouvernement non susceptible de recours, CE, 29 décembre 1997, *Société Héli-Union*, précité.

729 Comm. EDH, 9 décembre 1987, *Tête c/ France*, DR Comm. EDH 54, p. 52.

730 CEDH, 18 février 1999, *Waite et Kennedy c/ Allemagne*, Rec. 1999, I.

731 CEDH, 30 juin 2005, Bosphorus Hava Yollari Turizm.

732 D. SZYMCZAK, *La Cour européenne des droits de l'homme et le contrôle des actes d'application du droit communautaire – Observations sous l'arrêt Bosphorus Haba du 30 juin 2005*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 37, 12 Septembre 2005, 1311.

733 G. COHEN-JONATHAN et J.-F. FLAUSS, *La Cour européenne des droits de l'homme et le droit international*, AFDI, 2009, p. 775.

734 G. COHEN-JONATHAN et J.-F. FLAUSS, *op. cit.*, p. 774.

conduit la CJUE à prendre en compte de manière croissante la protection des droits fondamentaux, ainsi qu'en témoigne le fameux arrêt Kadi[735], dans lequel la CJUE a, elle aussi, accepté de contrôler la compatibilité au regard des droits fondamentaux d'un règlement communautaire pris pour l'exécution d'actes de droit dérivé onusien en matière de sanctions économiques à l'encontre d'individus suspectés de soutien à des activités terroristes. L'équivalent des actes de gouvernement de droit français n'existant pas dans l'ordre communautaire[736], les juridictions communautaires sont tenues d'examiner la validité de tout acte de droit communautaire[737], ce contrôle global des actes manifestant la Communauté de droit que constitue l'Union européenne.

837. Or, une des conditions de légalité des actes communautaires réside précisément dans le respect des droits fondamentaux qui forment dès lors un socle constitutionnel indérogeable[738]. En effet, si l'exécution des actes de droit dérivé onusien dans l'ordre communautaire peut autoriser une dérogation aux règles du marché commun, ce que permet l'adoption d'une position commune au titre de la PESC, elle ne saurait en aucune manière justifier une quelconque dérogation aux droits fondamentaux[739]. Ainsi, le juge communautaire, saisi d'un litige soulevant la question de la validité d'un règlement communautaire visant à exécuter une norme de droit dérivé onusien, doit rechercher un équilibre[740] entre l'objectif de préservation de la paix et celui de protection des droits fondamentaux.

838. Le juge communautaire s'est reconnu compétent pour contrôler les mesures internes d'exécution du droit onusien car ainsi que l'y appelait l'Avocat Général, l'Union européenne est contrainte de combler le vide juridique laissé par l'ONU en raison de l'absence de contrôle juridictionnel dans l'ordre onusien des décisions des Comités des sanctions[741]. En effet, les régimes de sanctions institués par le Conseil de sécurité ne garantissent que très peu les droits de procédure, notamment les droits de la défense

735 CJCE, 3 septembre 2008,

736 X. DUPRE DE BOULOIS, *La théorie des actes de gouvernement à l'épreuve du droit communautaire, op. cit*., p. 1793.

737 A. RAINAUD, *Jurisprudence internationale*, RGDIP, 2008, p. 930.

738 A. RAINAUD, *op. cit.*, p. 933.

739 Ibid.

740 D. SIMON, *Cour de justice et Tribunaux de l'Union européenne*, AFDI, 2009, p. 827, à propos de l'arrêt du TPICE, 9 juillet 2009, Melli Bank plc c. Conseil, soutenu par France, Royaume-Uni et Commission, T-246/08 et T-332/08.

741 A. RAINAUD, *op. cit.*, p. 937.

constitués du droit de recevoir la communication des éléments à charge, c'est-à-dire l'obligation de motivation de la part de l'autorité qui édicte l'acte, et surtout du droit d'être entendu, c'est-à-dire le droit d'exercer un recours effectif contre l'acte édicté par l'autorité[742]. Malgré l'institution d'un Médiateur aux côtés du Comité de lutte contre le terrorisme[743] dont la mission justifierait l'attribution de compétences de nature juridictionnelle, il n'est toujours pas possible de garantir un respect des droits procéduraux fondamentaux dans le cadre de la procédure d'inscription, quasiment tacite[744], et de radiation des listes récapitulatives. Cette situation a poussé certains auteurs à proposer la reconnaissance d'un « droit subjectif à l'exercice d'une forme *sui generis* de protection diplomatique »[745], voire de créer une obligation pour l'Union européenne d'exercer cette protection diplomatique[746], afin d'appuyer la demande des individus d'obtenir leur radiation de la liste récapitulative.

839. S'il est indéniablement nécessaire d'encourager les États à agir devant le Comité pour solliciter la radiation de la liste d'un individu dont ils ont obtenu la preuve qu'il n'était pas impliqué dans des activités terroristes, peut-on pour autant espérer que l'institution du Médiateur se mue au fil du temps en un réel organe juridictionnel qui garantirait le respect des droits fondamentaux ? Faut-il réclamer que la radiation puisse être contestée juridictionnellement dans l'ordre international par l'individu lui-même ou peut-on se satisfaire d'une procédure interne, nationale ou régionale, dont le résultat serait relayé par les États dans l'ordre international ? En l'état actuel du régime des sanctions, il semble que les procédures nationales et régionales viennent, de manière subsidiaire et complémentaire, combler les lacunes des régimes onusiens de sanctions.

840. La mesure accordée par le juge interne à l'origine internationale d'une norme juridique pour apprécier son invocabilité à l'appui d'un recours contre un acte de droit interne conduit au constat selon lequel une attitude juridictionnelle dualiste clairement assumée permet un meilleur contrôle de l'effectivité du droit onusien dans les ordres

742 TPICE, 12 décembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil, T-228/02, §§ 89-93.
743 S/RES/1904 (2009) § 20.
744 A. PUPPO, *op. cit.*, p. 286.
745 A. PUPPO, *op. cit.*, p. 297.
746 P. STANGOS et G. GRYLLOS, *Le droit communautaire à l'épreuve des réalités du droit international : leçons tirées de la jurisprudence récente relevant de la lutte contre le terrorisme international*, Cahiers de droit européen, vol. 3-4, 2006, pp. 472 et s., cité in A. PUPPO, *op. cit*., p. 298.

internes et partant un contrôle effectif de la validité de ses mesures internes d'exécution au regard des droits fondamentaux. Il y a donc lieu de souligner l'intérêt de l'enchevêtrement des espaces normatifs onusien, communautaire et nationaux dans la mise en œuvre du droit onusien, l'ordre communautaire se présentant comme un niveau formel et intermédiaire de réception de la prescription onusienne permettant au juge interne, national ou communautaire, de garantir que la mise en œuvre du système de sécurité collective dans les ordres internes est réalisée dans le respect des droits de l'homme. C'est encore l'ordre communautaire qui consacre l'étendue de l'office du juge interne quant à l'appréciation qu'il peut porter sur les mesures internes d'exécution du droit dérivé onusien.

841. Le contrôle juridictionnel de l'édiction et de l'exécution du droit dérivé onusien édicté pour les situations de crise est caractérisé par une complémentarité entre les juridictions des différents ordres juridiques qui concourent à la mise en œuvre du système de sécurité collective. Si l'étendue et la pertinence du contrôle de l'édiction du droit dérivé onusien peut laisser dubitatif en raison de sa portée limitée et des risques d'atteinte à l'uniformité d'interprétation de la Charte, les contrôles internes dont les juridictions nationales peuvent se saisir ainsi que la CJUE l'a brillamment démontré, doivent pouvoir combler les manques que laisse subsister une architecture juridictionnelle onusienne indéterminée. Le souci de protection des droits fondamentaux ne doit pas être minimisé dans le cadre du maintien de la paix puisque c'est à travers leur promotion et leur protection qu'il convient d'atteindre la paix universelle et il revient d'abord au juge interne de garantir cette protection essentielle dans un État de droit.

842. L'analyse de l'effectivité et du contrôle juridictionnel propres au système de sécurité collective produit par l'ordre juridique onusien met en lumière l'existence de rapports complémentaires entre les ordres juridiques onusien et internes. Puisque les actes de droit dérivé onusien qui constituent le régime de la sécurité collective ont précisément vocation à produire leurs effets dans les ordres internes, leur existence contribue à structurer les rapports que l'ordre juridique onusien entretient avec les ordres internes. Si dans des situations d'une exceptionnelle gravité, les mécanismes du système de sécurité collective peuvent donner naissance à une situation unique de véritable monisme juridique, dans la majeure partie des cas d'atteinte à la paix, ce sont

des rapports de complémentarité qui s'instaurent entre les ordres juridiques, découlant à la fois de leur autonomie et leur interdépendance. Chaque ordre juridique se voit confier une mission qui lui est propre, l'édiction de la prescription normative et son contrôle incombant à l'ordre onusien, l'exécution de cette prescription et son contrôle incombant aux ordres internes. Cette complémentarité qui s'instaure en période de crise confirme à nouveau l'idée selon laquelle chaque ordre juridique trouve dans l'autre les moyens qui lui font défaut pour préserver la paix dans le respect des droits fondamentaux de l'individu. À ce titre, ce sont les constitutions nationales, en tant que cheville ouvrière des rapports entre les ordres onusien et internes, qui, en vertu du socle normatif indérogeable qu'elles consacrent, peuvent garantir que la protection internationale de la paix est réalisée conformément aux obligations relatives au respect des droits de l'homme.

CONCLUSION DU CHAPITRE 7

843. Doté d'une force contraignante incontestable et voué à produire ses effets dans les autres ordres juridiques, le droit dérivé onusien de la sécurité collective, édicté pour développer, préciser et mettre en œuvre la raison d'être de l'Organisation qu'est le maintien de la paix, traduit l'enrichissement et l'ordonnancement progressifs qui sont à l'œuvre au sein de l'ordre juridique onusien et dans ses rapports avec les ordres juridiques internes. Ce sous-système de l'ordre juridique international généré par l'ordre onusien et fondé sur l'obligation de maintenir la paix énoncée dans la Charte concourt à la structuration de l'ordre onusien selon les principes de hiérarchisation et de centralisation, dans la limite des potentialités inhérentes à l'architecture institutionnelle de l'Organisation. Le façonnage de l'ordre onusien sous l'influence du droit dérivé de la sécurité collective ne semble prendre tout son sens que si l'on prend en considération les rapports de systèmes qui se nouent entre l'ordre onusien et les ordres internes pour permettre l'effectivité de ce régime juridique. Les lacunes qui peuvent être constatées dans l'ordre onusien et qui résultent des choix institutionnels originels n'empêchent pas pour autant le système de fonctionner de manière satisfaisante en raison de la complémentarité qui s'instaure entre l'ordre onusien et les ordres internes par le truchement des constitutions nationales. Ces dernières mettent à disposition de l'ordre onusien leurs propres mécanismes juridiques au service de l'effectivité des actions décidées pour le maintien de la paix et permettent de garantir

l'avènement d'une paix universelle à travers la consécration d'un socle de normes indérogeables protégeant les droits fondamentaux de l'individu. L'humanisation du système de sécurité collective, permise par l'émergence d'un droit dérivé onusien qui développe les exigences normatives contenues en puissance dans la valeur éthique que constitue la notion de paix, est également le fruit des exigences constitutionnelles nationales qui consacrent le respect des droits fondamentaux comme condition de l'effectivité du système de sécurité collective. Ainsi, la Charte, source du droit dérivé onusien, comme les constitutions nationales, véritables voies d'exécution du droit dérivé onusien, en tant que normes fondamentales d'ordres juridiques autonomes, concourent ensemble à la préservation et au maintien d'une authentique paix kantienne.

CHAPITRE 8

DROIT DERIVE ONUSIEN ET ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

844. Si le système de sécurité collective dont le régime juridique est constitué par l'ensemble des actes de droit dérivé onusien permet une structuration de l'ordre juridique onusien qui le génère, il étend également ses effets au sein de l'ordre juridique international dont il est un sous-système. Lorsqu'en vertu de la norme fondamentale *pacta sunt servanda* les États décident d'adopter la Charte des Nations Unies, l'ordre international se dote alors d'un sous-système juridique destiné exclusivement à régler des situations de menace à la paix, fondé sur la règle cardinale de l'interdiction du recours à la force. L'ordre international ontologiquement intersubjectif, dont les normes sont issues de la seule rencontre des volontés étatiques, s'enrichit ainsi d'un sous-système objectif, dont les normes découlent du respect d'un impératif éthique qui est le maintien de la paix et s'imposent en outrepassant la volonté des États, afin de satisfaire l'intérêt général de maintien de la paix propre à la communauté internationale.

845. En effet, le système de sécurité collective dont l'objet est de préserver la valeur fondamentale du nouvel ordre mondial institué par la Charte de San Francisco semble contenir en puissance les prémices d'une évolution globale de l'ordre international en raison de la solidarité imposée par les mécanismes coercitifs du Chapitre VII. Dès lors la singularité des fondements du système de sécurité collective institué pour préserver la paix implique une certaine évolution de l'ordre juridique international lorsque celui-ci doit faire face à des situations de crise qui menacent l'existence même de la communauté internationale (Section 1). Or le constat d'une telle évolution de l'ordre international en temps de crise interroge dès lors le rôle de ce sous-système de sécurité collective au sein de l'ordre international dans son ensemble au point de se demander si la Charte des Nations Unies ne contribuerait pas, à travers la gestion des situations de crise, à la constitutionnalisation de l'ordre international, « en tant qu'accord minimum sur les conditions de la sociabilité internationale »[747]. (Section 2).

---

747 G. CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales. L'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier, op. cit.*, p. 18.

Section 1. L'apport du droit dérivé onusien à l'évolution de l'ordre juridique international

846. Édicté pour remédier à une situation de crise qui menace la communauté internationale, le droit dérivé onusien doit nécessairement s'adapter aux situations qu'il tente de résoudre. Le Chapitre VII de la Charte donne en effet au Conseil de sécurité les moyens juridiques de mener une action collective efficace pour rétablir la paix que cet organe met à profit lorsqu'il adopte des décisions contraignantes dont il détermine librement le contenu. Répondant ainsi à un souci de pragmatisme et bien que n'ayant qu'une vocation temporaire, les actes que le Conseil et ses organes subsidiaires adoptent ne peuvent exister dans l'ordre international qu'en en tempérant substantiellement certaines composantes. Le caractère discrétionnaire et contraignant des pouvoirs confiés au Conseil dans le cadre du système de sécurité collective lui permet d'imposer une évolution à l'ordre juridique international à travers cette recherche d'efficacité que le caractère intersubjectif du droit international classique ne saurait satisfaire. Cette évolution forcée de l'ordre international en période de crise est à la fois organique (§ 1), en ce qu'elle implique un changement de paradigme par rapport aux sujets de cet ordre, et à la fois normative (§ 2) en ce que la nécessité de protéger certaines valeurs pour poursuivre l'objectif de paix impose des rapports nouveaux entre les ordres juridiques.

§ 1. L'évolution organique de l'ordre juridique international en situation de crise

847. Comme pour toute norme juridique, l'existence des actes de droit dérivé onusien implique l'existence d'un auteur et de destinataires. Le caractère discrétionnaire des pouvoirs attribués au Conseil dans le cadre du système de sécurité collective permet un élargissement du domaine matériel du droit dérivé onusien édicté en situation de crise. Le développement depuis le début de la décennie 1990 d'une conception extensive de la notion de menace à la paix se répercute sur les destinataires de ces actes (A) mais contribue toujours à s'interroger sur la légitimité du Conseil lui-même comme organe central du système de sécurité collective (B).

A. Les destinataires des normes de droit international en situation de crise, reconnaissance de nouveaux sujets

848. Les mécanismes du système de sécurité collective ont été élaborés pour viser à la fois l'objectif de contraindre l'entité à l'origine de la menace de mettre un terme à son comportement et celui de garantir une protection à l'entité qui est victime de cette menace. Par l'édiction d'actes de droit dérivé, de nouvelles obligations sont imposées et des droits nouveaux sont reconnus à des entités considérées comme impliquées dans l'existence d'une menace à la paix, en tant qu'auteur ou en tant que victime. Or, du fait de l'expansion de la notion de menace à la paix depuis le début de la décennie 1990, on constate à travers l'analyse des auteurs et des victimes d'une menace que le Conseil de sécurité ne prend plus seulement en compte les seuls États mais qu'il a hissé au rang de sujets de droit international de nouvelles entités auxquelles l'attribution de la qualité de sujet de droit international ne semblait pas évidente. Les actes de droit dérivé onusien participent ainsi en temps de crise à la reconnaissance de l'individu comme sujet de droit auquel il est possible d'imputer l'existence d'une menace à la paix (1) et plus encore à la consécration de la protection de l'État et de l'humanité comme élément structurel de la paix internationale (2).

1. La reconnaissance de la personnalité juridique internationale fonctionnelle de l'individu en tant qu'origine d'une menace à la paix et à la sécurité internationales

849. Alors que la place de l'individu en tant que personne physique au sein de l'ordre juridique international est encore aujourd'hui l'objet d'interrogations doctrinales, l'attitude du Conseil de sécurité paraît apporter dans une certaine mesure une réponse à ces questions. Il considère en effet qu'afin de rendre plus efficace son action en faveur de la paix, il lui revient de viser non plus uniquement un État mais bien les individus responsables de la menace à la paix.

850. Si la doctrine semble aujourd'hui encore en désaccord sur les critères exacts permettant la reconnaissance de la personnalité juridique internationale à une entité déterminée[748],

748 P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international – Cours général de droit international public*, RCADI, 2002, t. 297, p. 109.

le Conseil de sécurité semble admettre que l'individu peut être considéré comme un sujet de droit international dans la mesure où il lui reconnaît la capacité d'être responsable d'une menace à la paix. Outre l'instauration des deux TPI qui consacrent clairement la responsabilité pénale internationale de l'individu[749], le Conseil instaure des régimes de sanctions visant à la fois des personnes physiques et morales[750], il vise également des groupes d'individus dans certaines de ces résolutions appelant précisément ces groupements à un cessez-le-feu[751]. Considéré à l'origine uniquement comme un organe de l'État, l'individu pouvait, par ses agissements, amener l'État à adopter un comportement fautif au regard du droit international[752], engageant ainsi par ses agissements la responsabilité de l'État seul. Or aujourd'hui, une personne physique, une personne morale ou un groupement d'individus peuvent être désignés par le Conseil comme étant les auteurs d'une situation de troubles et donc responsables d'une menace à la paix pour leurs agissements propres. Si l'individu peut aujourd'hui être l'objet d'un acte de droit dérivé onusien, cela ne signifie pas pour autant qu'il est en tant que tel reconnu comme un sujet à part entière de l'ordre juridique international.

851. La doctrine a pendant longtemps considéré que l'individu ne pouvait pas être un sujet de l'ordre juridique international puisqu'il était avant tout un sujet de l'ordre juridique étatique, l'individu ne pouvait donc être appréhendé que comme un sujet médiat de l'ordre juridique international[753]. Quand bien même une norme de droit international pouvait avoir comme objet la personne humaine, la norme édictée dans l'ordre international ne pouvant être réalisée que par les mécanismes des ordres internes, la qualité de sujet de droit international reconnue à l'individu était ainsi limitée. Or selon la grille d'analyse élaborée dans cette étude, peu importe en réalité le caractère médiat

749 Pour le TPIY, voir S/RES/827 (1993) § 2 : « Décide par la présente résolution de créer un tribunal international dans le seul but de *juger les personnes* présumées responsables de violations graves » ; pour le TPIR, voir S/RES/955 (1994) § 1er : « Décide par la présente résolution [...] de créer un tribunal international chargé uniquement de *juger les personnes* présumées responsables » (c'est nous qui soulignons).

750 Concernant les sanctions contre les Taliban, voir S/RES/1267 (1999) § 4-b) : « Geler les fonds et autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux *Taliban* ou contrôlés directement ou indirectement par eux, ou appartenant à, ou contrôlés par, toute *entreprise* appartenant aux Taliban ou contrôlée par les Taliban » ; concernant les sanctions contre la Corée, voir S/RES/1718 (2006) § 8-d) : « Tous les États Membres devront [...] geler immédiatement fonds, avoirs financiers et ressources économiques [...] qui sont la propriété ou sous le contrôle direct ou indirect des *personnes* ou *d'entités* désignées par le Comité ou par le Conseil de sécurité » (c'est nous qui soulignons)

751 En Ex-Yougoslavie voir S/RES/900 (1994) § 1er ; Afghanistan voir S/RES/1386 (2001) § 6 ; en Somalie voir S/RES/1910 (2001) § 14 et § 17.

752 M. FORTEAU, *L'État selon le droit international : une figure à géométrie variable ?*, RGDIP 2007, p. 742.

753 G. SPERDUTI, *La personne humaine et le droit international*, AFDI, 1961, p. 145.

des normes ainsi édictées puisque l'on postule des rapports complémentaires entre les ordres juridiques, l'ordre international édictant la norme, les ordres internes permettant sa réalisation effective. Il est indéniable que le droit dérivé onusien pris en situation de crise vise directement certaines catégories d'individu, voire parfois des individus nommément désignés, il a donc pour destinataires directs les individus envisagés en tant qu'auteurs d'une menace à la paix considérée.

852. En attribuant aux TPI une compétence *ratione personae* à l'égard des personnes physiques, le Conseil de sécurité accepte de reconnaître qu'en situation de crise, l'individu a la capacité d'être responsable dans l'ordre juridique international[754] en vertu d'une norme de droit international. Cette capacité d'être responsable constitue une partie des caractères attachés à la personnalité juridique, l'individu auteur de la menace à la paix se verrait donc attribuer une personnalité juridique limitée dans l'ordre international puisqu'il ne bénéficierait pas de toute la panoplie des qualités attachées au statut de sujet de l'ordre international. L'individu ne serait alors pas considéré comme un sujet du droit international mais comme une simple personne, non pas comme un sujet formel mais simplement comme un sujet matériel de l'ordre international[755].

En limitant l'analyse de la place de l'individu dans l'ordre international à la question de savoir s'il bénéficie de l'intégralité des qualités reconnues aux autres sujets primaires et dérivés de l'ordre international, il semble que l'on ne puisse pas saisir le processus engrangé par l'émergence du droit dérivé onusien relatif à la place de l'individu dans l'ordre international et « susceptible d'aboutir à des transformations structurelles importantes »[756]. Il est nécessaire de rappeler cet *obiter dictum* énoncé par la CIJ selon lequel « [l]es sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits ; et leur nature dépend des besoins de la communauté »[757]. Il est donc tout à fait envisageable qu'un même ordre juridique connaisse des sujets de nature différente dont la capacité juridique sera alors variable. La Cour énonce ici l'idée que l'étendue de la personnalité juridique peut varier selon un critère fonctionnel[758], c'est-à-dire selon les besoins de l'ordre juridique. On a pu ainsi voir des auteurs affirmer qu'il est possible de créer pour

754 P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international, op. cit.*, p. 114.
755 G. SPERDUTI, *op. cit.*, p. 146.
756 G. SPERDUTI, *op. cit.*, p. 144.
757 CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, Rec. 1949, p. 178.
758 P.-M. DUPUY, *op. cit.*, p. 108.

les besoins d'une relation juridique donnée un sujet de droit auquel on attribue les capacités nécessaires pour répondre à une situation juridique déterminée[759].

853. En l'occurrence, c'est la voie qu'a choisi de suivre le Conseil de sécurité qui reconnaît ainsi à l'individu une personnalité juridique internationale fonctionnelle, c'est-à-dire qu'il lui reconnaît le statut de sujet de l'ordre juridique international afin qu'il puisse endosser la responsabilité d'une situation de menace à la paix. Le besoin justifiant l'attribution de la responsabilité à la personne physique en tant que telle et non plus en tant qu'organe de l'État – qui engagerait ainsi la responsabilité de l'État lui-même – se situe donc dans la nécessité de trouver un levier d'action efficace pour contraindre les individus dont le comportement menace la stabilité d'un territoire à modifier leur comportement. Le Conseil crée donc, pour les besoins du rétablissement de la paix un sujet de droit international auquel il reconnaît une capacité limitée, celle d'être responsable de la situation de menace à la paix.

2. La consécration du caractère structurel de la protection de l'État et de l'humanité comme élément constitutif de la paix et de la sécurité internationales

854. En systématisant les situations auxquelles le Conseil de sécurité entend remédier, on voit se dégager les entités que le Conseil considère comme pouvant être les victimes d'une menace à la paix, l'État et l'humanité. En ce sens, l'État et l'humanité peuvent être considérés comme des éléments constitutifs de la paix puisque si l'un ou l'autre se trouve menacé, c'est la paix elle-même qui est alors menacée. La paix et la sécurité constituant les valeurs fondant la communauté internationale instituée par le nouvel ordre mondial issu de la Charte de San Francisco, l'État et l'humanité apparaissent comme les éléments structurels de la paix, les clefs de voûte de la communauté internationale.

855. En ouvrant « la voie à la diversification de la société internationale »[760], la Charte a « intronisé »[761] les individus dans l'ordre juridique international. En proclamant leur foi

759 P.-M. DUPUY, *op. cit.*, p. 105.

760 M. FORTEAU, *Le droit international dans la Charte des Nations Unies*, in J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Economica, 3e éd., 2005, p. 128.

dans les droits fondamentaux comme moyen d'atteindre un état de paix et de sécurité, les Peuples des Nations Unies entendent préserver les hommes du fléau de la guerre à travers l'action des États. C'est donc à travers la protection de l'État, celle de sa souveraineté et de son intégrité territoriale, que l'humanité tout entière peut espérer voir ses droits fondamentaux garantis. État et humanité apparaissent alors comme les deux concepts clefs dont la protection est la condition *sine qua non* à la poursuite d'un état de paix au sein de la communauté internationale.

C'est l'importance fondamentale de la protection de ces deux entités fondatrices de la communauté internationale qui justifie précisément l'existence de la responsabilité pénale internationale de l'individu, reconnue dans les statuts des tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo[762], consacrée par l'Assemblée générale[763] puis reprise par le Conseil de sécurité pour la création des deux TPI[764]. La dérogation au principe général de la responsabilité internationale que constitue le principe de la responsabilité individuelle en matière de crimes internationaux se justifie au regard de l'importance du bien juridique protégé[765]. Ces biens juridiques particuliers que sont l'État et l'humanité[766] occupent une place fondamentale, voire fondatrice, dans l'existence la communauté internationale puisque tout préjudice porté à l'un ou à l'autre affecte une des fonctions propres du droit international, le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La communauté internationale dans son ensemble a donc un intérêt à voir ces deux éléments fondamentaux juridiquement protégés. Ces deux entités que constituent l'État souverain et la communauté humaine sont érigées à ce titre par la doctrine comme les « deux notions fondamentales de l'histoire de la pensée »[767] et les « deux polarités »[768] du *jus cogens*.

856. Si la qualité de sujet de droit international est sans conteste reconnue à l'État en tant que sujet originaire de l'ordre juridique international, la consécration de l'humanité en tant

---

761 *Ibid.*, p. 129.

762 Accord concernant la poursuite et le châtiment des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe, art. 1er et art. 6 du statut du tribunal international militaire, signés à Londres le 8 août 1945, consultables à l'adresse suivante : http://www.icrc.org/dih.nsf/FULL/350?OpenDocument

763 Résolution 95 (I) de l'Assemblée générale adoptée le 11 décembre 1946 et portant Confirmation des principes de droit international reconnus par le statut de la Cour de Nuremberg.

764 St. TPIY, art. 6 et art. 7 § 1er ; St. TPIR, art. 5 et 6 § 1er ; voir également St. CPI, art. 2.

765 V. ABELLÁN HONRUBIA, *La responsabilité internationale individuelle*, RCADI, 1999, t. 280, p. 135.

766 *Ibid*.

767 E. JOUANNET, *L'idée de communauté humaine à la croisée de la communauté des États et de la communauté mondiale*, *in La Mondialisation entre Illusion et l'Utopie*, Arch. phil. dr., 2003, t. 47, p. 191.

768 P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international*, *op. cit.*, p. 303.

que sujet de droit ne s'est réalisée qu'à travers l'incrimination d'actes dont elle pouvait être victime. C'est donc par le truchement de sa victimisation que l'on reconnaît à l'humanité à la fois la capacité d'être titulaire de certains droits et la capacité d'ester en justice afin d'en réclamer la protection[769]. Les droits dont l'humanité peut être titulaire ont été reconnus et consacrés à la suite de leurs violations, le droit international reconnaît donc des droits à l'humanité par l'incrimination des actes dont elle peut être victime et réprime ainsi le crime de guerre, le crime de génocide et le crime contre l'humanité car ces actes « transcendent aussi l'individu puisqu'en attaquant l'homme, est visée, est niée l'humanité »[770]. Cette victimisation de l'humanité autorise que lui soit reconnue la capacité de demander le respect de ses droits devant des instances juridictionnelles pénales, par le truchement d'organes agissant en son nom dans l'ordre juridique international.

C'est le rôle dont est investi le Procureur au sein des deux TPI[771], puisqu'il doit au cours du procès convaincre le tribunal de la culpabilité de l'accusé au-delà de tout doute raisonnable, et c'est également le rôle conféré au Procureur de la CPI[772], puisque c'est à lui que revient la charge de soutenir l'accusation. Le Conseil de sécurité peut, lui aussi, être considéré comme un organe agissant au nom de l'humanité puisque, outre le fait d'avoir institué les deux TPI, il peut donner des informations au Procureur des TPI pour qu'il ouvre une instruction[773], il peut de surcroît déclencher une procédure devant la CPI puisqu'il peut déférer au Procureur une situation en vertu du Chapitre VII de la Charte[774], agissant ainsi à la manière d'un Parquet international.

La protection de l'humanité par les juridictions pénales internationales révèle, à travers la question de sa représentation, que l'individu, au sein de l'ordre juridique international, ne bénéficie d'une protection qu'en tant qu'il appartient à l'humanité. L'individu, en tant que personne physique, atomisée et individualisée, ne peut pas agir devant les juridictions pénales internationales[775], seule l'humanité, en tant qu'entité abstraite et globalisante jouit d'une telle protection. Une telle situation signifie

---

769 Ces deux critères sont mis en avant par P.-M. DUPUY pour attester de la qualité de sujet de droit, voir *L'unité de l'ordre juridique international*, *op. cit.*, p. 114.

770 TPIY, affaire *Drazen Erdemovic*, IT-96-22-T, Chambre de première instance I, jugement portant condamnation, 29 novembre 1996, § 28.

771 St. TPIY, art. 16 ; St. TPIR, art. 15.

772 St. CPI, art. 42 § 1er.

773 St. TPIY, art. 18 § 1er ; St. TPIR, art. 17 § 1er.

774 St. CPI, art. 13-b).

775 Cependant, devant la CPI, une victime seule peut agir par le biais des ONG qui peuvent attirer l'attention du Procureur sur certaines situations, voir St. CPI, art. 15.

précisément que ces juridictions ont pour rôle primordial la protection de l'humanité en tant que sujet de droit à part entière de l'ordre juridique international.

857. Si la reconnaissance par le droit dérivé onusien de nouveaux sujets en droit international constitue un progrès afin de préserver la paix de manière plus efficace et contribue à enrichir l'ordre international d'une nouvelle dimension organique et structurelle, cette évolution se heurte à la stagnation d'une problématique originelle non résolue relative à la légitimité du Conseil de sécurité.

B. Les auteurs des normes de droit international, persistance de la question de la légitimité

858. Depuis que le Conseil de sécurité s'est arraché de sa paralysie au début de la décennie 1990, l'exercice par lui de pouvoirs que la Charte ne lui reconnaît pas expressément soulève de manière saillante la question de sa légitimité à agir. Il semble que l'accroissement de ses pouvoirs en tant qu'organe central du système de sécurité collective serait moins problématique à la fois aux yeux de l'opinion publique et au regard de sa place dans l'ordre juridique international si sa légitimité était incontestable. L'ONU est restée quasiment inchangée depuis sa création alors que le fonctionnement du système de sécurité collective a subi en cinquante ans deux évolutions fondamentales et contradictoires, la bipolarisation et la mondialisation. Ces vicissitudes politiques qui influencent le fonctionnement des mécanismes juridiques du système de sécurité collective imposent de repenser la structure du Conseil de sécurité pour offrir un nouveau départ au multilatéralisme[776]. Composé notamment des représentants diplomatiques des cinq États les plus forts de la planète, le Conseil exprime d'abord les intérêts politiques de ces États. Il est ainsi un organe sujet à des logiques contradictoires puisque censé protéger le bien commun mondial par l'édiction de normes objectives, celui-ci reste d'abord et au-delà de tout soumis aux forces intersubjectives qui le traversent. L'objectif des développements qui vont suivre vise précisément à réussir à saisir cet organe intergouvernemental comme pouvant exprimer une volonté autonome de celle des membres qui le composent[777]. Si l'éventualité d'une réforme du Conseil

776 H. VEDRINE, *op. cit.*, p. 134.

777 G. CAHIN, *La coutume internationale et les organisations internationales. Influence de la dmension institutionnelle sur le processus coutumier*, thèse, Paris, Pedone, 2001, p. 50 et s., spé. p. 58.

paraît difficilement envisageable, du fait de la nécessité de l'accord des cinq membres permanents, il est cependant indispensable d'effectuer un bilan des atouts et des insuffisances de la structure actuelle du Conseil au regard de sa composition (1) et de son mode de décision (2) afin de saisir les enjeux d'une telle réforme.

1. La composition du Conseil de sécurité, entre recherche d'une action efficace et préservation d'un ordre ancien

859. L'analyse de la composition du Conseil de sécurité pose la question de savoir dans quelle mesure la distinction entre membres permanents et membres non permanents constitue une garantie d'une action efficace en faveur de la paix. L'attachement des membres permanents pour le *statu quo* ne révèlerait-il pas leur volonté de figer les rapports de force pour préserver un ordre ancien ? En d'autres termes, la question fondamentale que soulève la composition du Conseil de sécurité est celle de savoir si elle doit aujourd'hui privilégier la représentativité ou l'efficacité.

860. L'article 23 de la Charte énonce les principes qui règlent la composition du Conseil de sécurité, à ce titre, il est aujourd'hui l'un des articles les plus controversés du système des Nations Unies[778]. Composé de quinze membres, le Conseil comprend cinq membres permanents nommément désignés dans la Charte (Chine, France, Russie, Royaume-Uni et Etats-Unis d'Amérique) et dix membres non permanents[779] élus pour deux ans par l'Assemblée générale. Les membres non permanents sont élus selon le double critère de leur contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales et de leur représentation géographique, ce premier critère primant le second[780]. La portée de chacun de ces deux critères doit ici être brièvement expliquée. L'idée même de contribution au maintien de la paix peut en effet être analysée de différentes manières, elle ne peut pas être réduite à la simple appréciation des moyens militaires de l'État

778 M. BENCHIKH, *Article 23*, in J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, *op. cit.*, p. 867.

779 Le nombre de membres non permanents était originellement de six, il est passé à dix depuis la réforme de 1963 (résolution 1991 A (XVIII) de l'Assemblée générale du 17 décembre 1963 *Question d'une représentation équitable au Conseil de sécurité et au Conseil économique et social*).

780 CNU, art. 23 § 1er *in fine* : « Dix autres Membres de l'Organisation sont élus, à titre de Membres non permanents du Conseil de sécurité, par l'Assemblée générale *qui tient spécialement compte, en premier lieu,* de la contribution des Membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation, et aussi d'une répartition géographique équitable. » (c'est nous qui soulignons) Voir dans le même sens M. BENCHIKH, *op. cit.*, p. 875.

candidat mais doit prendre en compte son implication dans le règlement pacifique des différends et son combat pour la démocratie ainsi que le rappelle l'énoncé même de l'article 23 qui fait référence aux autres fins de l'Organisation. Quant au critère de la répartition géographique qui semble *a priori* être un critère neutre et objectif – l'Assemblée générale ayant fixé cette répartition à trois sièges pour les États d'Afrique, deux sièges pour l'Asie, deux sièges pour l'Europe occidentale et les autres États, deux sièges pour l'Amérique latine et un siège pour l'Europe orientale – il se révèle avoir une « nette portée politique »[781] en pratique. Si la répartition géographique semble permettre de « gommer »[782] les alliances politiques évidentes, elle en révèle de nouvelles au sein même des diverses régions géographiques ainsi déterminées lorsqu'il s'agit de proposer au vote de l'Assemblée le ou les États qui peuvent prétendre à occuper le ou les sièges garantis à chacune de ces différentes régions.

861. Si la réforme de 1963 augmentant le nombre de membres non permanents a pu prendre en compte les changements politiques issus de la décolonisation ayant provoqué un accroissement du nombre d'États membres de l'ONU, aujourd'hui en revanche, la composition du Conseil ne rend plus compte des nouvelles réalités de la communauté mondiale résultant de cet autre bouleversement du monde que constitue la fin de la guerre froide[783]. Un tel changement doit avoir des conséquences sur la composition du Conseil au risque qu'il ne représente plus que les quinze États qui le composent[784], entérinant ainsi une « Sainte Alliance des tenants du *statu quo* »[785]. En effet un nombre trop restreint de membres nuit à la représentativité de l'organe qui maintient la paix au nom des 192 États que compte l'ONU[786].

862. Cependant, il est nécessaire de rappeler en préalable à toute proposition de réforme de la composition du Conseil que celui-ci n'a pas été créé sur le fondement d'un principe de représentativité, au contraire de l'Assemblée générale, mais bien sur la base d'un

781 M. BENCHIKH, *op. cit.*, p. 871.
782 M. BENCHIKH, *op. cit.*, p. 870.
783 T. DIEHN, *Vers une réforme du Conseil de sécurité – de quelques aspects en vue d'augmenter sa légitimité*, Institut universitaire de Hautes études internationales, Genève, Jugendbildung in Gesellschaft und Wissenschaft e. V., 2001, p. 1, article consultable à l'adresse suivante : http://diehn.com/DIEHN%20-%20Vers%20une%20r%E9forme%20du%20Conseil%20de%20s%E9curit%E9.pdf ; B. BOUTROS-GHALI, *Peut-on réformer les Nations Unies ?*, Pouvoirs, 2004/2, n° 109, p. 6.
784 C. LESNES, *Le Conseil de sécurité, législateur mondial ?*, Le Monde, 10 avril 2004.
785 H. VEDRINE, *op. cit.*, p. 125.
786 S. SUR, *Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir*, Pouvoirs, 2004/2, n° 109, p. 65.

principe d'effectivité[787], censé garantir une action « rapide et efficace » pour maintenir ou rétablir la paix, le Conseil bénéficiant pour cela d'une présomption de représentativité[788].

À ce titre, certains auteurs ont mis en avant la conception fonctionnelle[789] qui guide la composition du Conseil de sécurité, chaque catégorie de membres jouant un rôle différent en son sein : les membres permanents représentant les réalités politico-militaires, les membres non permanents assurant la représentativité de l'organe. Ainsi, toute réflexion visant à proposer une réforme du Conseil doit d'abord rechercher « un équilibre entre puissance politique et militaire, d'un côté, et représentation géographique et démocratique, de l'autre »[790]. En d'autres termes, une réforme de la composition du Conseil doit à la fois lui permettre d'élargir suffisamment le nombre de ses membres pour satisfaire les exigences de représentativité, mais l'élargissement doit resté limité pour ne pas conduire à lui faire perdre son efficacité car plus le nombre de membres sera élevé, plus l'accord pour parvenir à une prise de décision sera difficile à atteindre.

863. Les différentes propositions d'élargissement du Conseil peuvent être regroupées en trois catégories[791] : outre les tenants du *statu quo* favorables à la seule augmentation des membres non permanents, on peut identifier des propositions d'élargissements classique, régionaliste ou mixte. Les propositions classiques visent un simple élargissement du nombre de sièges des membres permanents et non permanents, les propositions régionalistes visent une représentativité par continent[792] puisque chaque région disposerait d'un nombre déterminé de sièges et il lui reviendrait de désigner elle-même les ou les États qui siègeraient en son nom, les propositions mixtes mêlent un principe de rotation des sièges non permanents au sein d'une même région tout en conservant un siège fixe pour chacun des membres permanents. Quelle que soit l'option

---

787 T. DIEHN, *op. cit*., p. 9 ; S. SUR, *ibid*. ; G. CAHIN, *Les Nations Unies, la gouvernance et la restructuration de la société internationale*, Civitas Europa, n° 6, mars 2001, p. 312.

788 CNU, art. 24 § 1er : « 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*. » (c'est nous qui soulignons)

789 T. DIEHN, *op. cit.*, p. 10.

790 B. BOUTROS-GHALI, *ibid.*

791 T. DIEHN, *op. cit.*, pp. 3-6.

792 S. SUR, *ibid.*

envisagée, toutes ces propositions semblent s'accorder sur un total des sièges avoisinant les vingt-cinq membres.

La proposition d'un élargissement régionaliste est intéressante dans le sens où elle garantit à chaque région sa présence au sein du Conseil tout en permettant un pluralisme de son expression puisque chaque région disposerait de plusieurs sièges lui permettant de faire entendre des voies différentes. Il semble qu'au-delà de la question d'un éventuel élargissement du Conseil, le problème central relatif à sa légitimité réside avant tout dans l'existence du droit de veto réservé à ses membres permanents.

2. Le processus décisionnel au sein du Conseil, entre défense du bien commun et préservation des intérêts particuliers

864. Si les controverses dont a pu faire l'objet de l'article 27 de la Charte au moment de son adoption sont aujourd'hui encore si virulentes à l'égard de cette disposition qui encadre le processus décisionnel au sein du Conseil c'est parce qu'elles soulèvent la question du poids du droit de veto. Il convient en effet de s'interroger sur la mesure de son utilité au regard de la protection du bien commun. Le droit de veto reconnu aux seuls membres permanents du Conseil contribue-t-il de manière efficace à la défense du bien commun ou son existence conduit-elle nécessairement à son détournement pour la protection d'intérêts particuliers[793] ?

865. L'existence du droit de veto des cinq membres permanents est en réalité une survivance de la procédure de décision au Conseil de la SDN au sein duquel la totalité de ses membres disposait d'un droit de veto puisque toutes les décisions, outre celles de procédure[794], ne pouvaient être adoptées qu'à la majorité[795]. En n'exigeant qu'une majorité spécialement qualifiée par le vote affirmatif des membres permanents pour que la décision soit considérée comme adoptée, la Charte des Nations Unies réduit en réalité les titulaires du droit de veto au sein du Conseil. La réunion nécessaire de l'accord des

---

793 S. SUR, *op. cit.*, p. 62.

794 Pacte de la SDN, art. 5, al. 2 : « Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des Membres de la Société représentés à la réunion. »

795 Pacte de la SDN, art. 5, al. 1er : « Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion. »

cinq membres permanents au sein de la majorité pour obtenir l'adoption d'une résolution revient donc à leur conférer un droit de veto puisqu'ils peuvent ainsi chacun isolément s'opposer à l'adoption d'un texte. C'est bien l'argument de l'efficacité du système de sécurité collective et de ses mesures coercitives qui justifie l'attribution d'un tel privilège aux cinq Grands en raison de leur puissance militaire et de leur zone d'influence politique respective.

866. La pratique de ce droit de veto est en réalité sujette à des divergences d'interprétation[796], entamant davantage encore la légitimité de son existence. Il s'agit tout d'abord de la question du champ d'application du veto qui, malgré une délimitation *a priori* claire, peut donner lieu à une interprétation extensive[797]. S'imposant pour les questions de fond, le droit de veto est censé disparaître pour les questions de procédure, c'est donc l'interprétation restreinte de la notion de procédure qui autorise à l'inverse la tendance extensive du champ d'application du droit de veto au sein du Conseil. Cette pratique désignée comme la « théorie de la "chaîne d'événements" conduit à admettre que le droit de veto s'applique dès le premier "maillon" de la chaîne »[798], transformant des questions matériellement procédurales en question formellement relatives au fond[799].

867. Un autre problème d'interprétation de l'article 27 est relatif à ce qu'il faut entendre par « vote affirmatif » d'un membre permanent, en d'autres termes il s'agit de savoir comment apprécier l'abstention d'un membre permanent lors d'un vote. *A priori* encore une fois, l'expression de « vote affirmatif » semble exiger plutôt clairement que le membre permanent exprime expressément un vote positif, or il apparaît que dès 1947[800], certains membres permanents aient ostensiblement accepté qu'une abstention puisse valoir vote affirmatif. Cette « coutume modificative d'un traité »[801] a été confirmée par la CIJ qui a considéré que « l'abstention d'un membre du Conseil ne signifie pas qu'il

---

796 P. TAVERNIER, *Article 27, in* J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, op. cit., p. 938.

797 P. TAVERNIER, *op. cit.*, pp. 940-941.

798 P. TAVERNIER, *op. cit.*, p. 941.

799 Par exemple, la décision de créer un organe subsidiaire peut ainsi être considérée comme n'étant non pas une question de procédure mais bien une question de fond.

800 Les Etats-Unis l'ont admis dans l'affaire grecque et le Royaume-Uni dans l'affaire indonésienne, voir *Rép. CS*, 1946-1951, p. 183, respectivement cas nn° 182 et 183, cité *in* P. TAVERNIER, *op. cit.*, p.942.

801 M. VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Armand Colin, Paris, 1972, p. 105, cité *in* P. TAVERNIER, *ibid.*, voir également G. CAHIN, *Droit de la Charte et coutume internationale*, *in* J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, Economica, 2005, pp. 100-109.

s'oppose à l'approbation de ce qui est proposé »[802], en se fondant sur une « procédure suivie par le Conseil [...] généralement acceptée par les membres des Nations Unies et [qui] constitue la preuve d'une pratique générale de l'Organisation »[803]. Cette interprétation élargie de la notion de vote affirmatif tend ici au contraire à réduire la portée du droit de veto sur le processus décisionnel au sein du Conseil de sécurité.

Enfin, il est également nécessaire de relever une pratique du droit de veto qui ne se manifeste non pas par son utilisation officielle mais par la menace officieuse de sa mise en œuvre. En effet, si la mise en œuvre de son droit de veto par un membre permanent empêche explicitement l'adoption d'une résolution[804], la menace de faire usage de ce droit va elle interdire implicitement que le projet de résolution soit présenté devant le Conseil[805], sachant qu'il se heurtera à un refus indépassable d'un membre permanent. Des exemples de cette pratique trouvent à s'illustrer dans le traitement actuel de l'affaire syrienne où depuis près d'un an, la menace par la Chine et la Russie de l'utilisation de leur droit de veto interdit que les violations massives des droits de l'homme puissent donner lieu à une intervention dans le pays, ou encore lors du second conflit irakien en février 2003 dans la ligne diplomatique adoptée par la France dont la menace d'utiliser son veto contre une résolution proposant une opération coercitive en Iraq avait conduit au lancement de l'opération américaine *Iraqi Freedom* en dehors du système de sécurité collective. Ainsi, cette méthode de la menace du droit de veto conduit à une pratique d'adoption des résolutions par consensus, qui ne doit donc pas laisser penser à un « déclin de l'institution »[806] mais bien au contraire à son utilisation maximale.

868. Cette attitude des membres permanents titulaires d'un droit de veto au sein du Conseil en vient alors à dénaturer la fonction première du Conseil puisque malgré sa vocation à agir pour la défense des intérêts de l'ensemble des États, les membres permanents

802 CIJ, Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 726 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif du 21 juin 1971, Rec. 1971, p. 22, § 22.

803 Ibid.

804 Ce fut à ce titre l'attitude répétée de l'ex-URSS pendant la guerre froide, qui détient de fait le record des vetos, c'est, depuis la fin de la guerre froide, celle des Etats-Unis, qui reste le membre permanent à recourir, aujourd'hui encore, le plus souvent à son droit de veto, voir les statistiques établies par P. TAVERNIER, *op. cit.*, pp. 950-951.

805 S. SUR, *op. cit.*, p. 65.

806 P. TAVERNIER, *op. cit.*, pp. 951-952.

utilisent leur privilège afin de défendre leurs intérêts nationaux et partisans[807]. La critique devient alors légitime selon laquelle le Conseil ne serait « que la coalition aléatoire et précaire de quelques grands États, dont chacun n'agit qu'en fonction de ses conceptions et intérêts propres »[808], dont chacun cherche à préserver ses privilèges au sein d'une communauté que, contradictoirement, l'on a cherché à bâtir sur des fondements démocratiques. Le caractère anti-démocratique du droit de veto paraît effectivement en contradiction avec le principe de l'égalité souveraine des membres de l'Organisation[809] sur lequel sont fondés l'ONU et l'ordre juridique international lui-même.

869. Malgré cette critique ontologique qui peut être formulée à l'égard de l'existence même de ce privilège, la suppression du droit de veto apparaît tout à fait inenvisageable tout d'abord en raison du fait qu'une telle réforme nécessiterait l'accord unanime des cinq Grands de renoncer à leur privilège. Or, si à l'instar de certains membres de l'aristocratie française en 1789, des membres permanents tels que la France et la Grande-Bretagne sembleraient prêts à renoncer à leur droit de veto, il est aujourd'hui impensable que la Chine et les Etats-Unis se rallient à une telle position[810]. En outre, il est nécessaire de rappeler que malgré la virulence des critiques adressées à cette institution, le Conseil est en réalité « sauvé par le veto » qui constitue « une mesure de sauvegarde du système de sécurité collective »[811] puisqu'il garantit l'existence de la coalition *ad hoc* des cinq plus grandes puissances militaires mondiales pour appuyer la réalisation des mesures coercitives décidées au sein du Conseil.

870. Ainsi, à défaut d'envisager sa suppression, il conviendrait davantage de penser une manière de permettre son encadrement. Ainsi, certains auteurs ont envisagé la possibilité que les membres permanents renoncent solennellement à faire usage de leur droit de veto lorsque des populations civiles sont menacées par un péril imminent afin de pouvoir adopter les mesures nécessaires[812], un tel encadrement du droit de veto conduirait ainsi à la reconnaissance d'un véritable droit d'ingérence humanitaire, appelé

807 T. DIEHN, *op. cit.*, p. 10.
808 S. SUR, *op. cit.*, p. 62.
809 T. DIEHN, *op. cit.*, p. 13 ; B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, p. 7 ; P. TAVERNIER, *op. cit.*, p. 935.
810 H. VEDRINE, *op. cit.*, p. 128.
811 S. SUR, *op. cit.*, p. 66.
812 H. VEDRINE, *op. cit.*, p. 130.

de leurs vœux par certains membres de la doctrine[813]. Ce renoncement solennel soulève alors la question de savoir quel organe serait compétent pour apprécier le caractère imminent du péril qui guetterait la population ; pour intéressante que soit cette proposition, elle laisse entrevoir toute la difficulté d'une réforme du droit de veto au sein du Conseil.

D'autres propositions d'encadrement peuvent être soulignées telles que l'exigence du veto de deux membres permanents pour le considérer comme effectif ou encore sa limitation sur une période donnée. On doit avant tout envisager l'encadrement du droit de veto en relation avec la réforme de la composition du Conseil, permettant ainsi d'imaginer l'attribution du droit de veto à des régions dans leur globalité et non plus à des États pris individuellement. En effet, mêler une réforme régionaliste de la composition du Conseil à celle de l'attribution du droit de veto permet d'envisager son utilisation de manière plus constructive, poursuivant plus naturellement la défense du bien commun.

871. Cette carence ontologique de légitimité dont souffre le Conseil met en avant une composition qui paraît trop restreinte ainsi qu'une atteinte au principe démocratique sur lequel l'ONU est fondée. Pour privilégier l'efficacité du système de sécurité collective, les États se sont risqués à créer un organe en souffrance de légitimité, alors pourtant que cet organe constitue la clef de voute organique de la sécurité collective. Si des pistes d'évolution peuvent être envisagées, seul un accord politique entre les cinq membres permanents, dont on sait qu'il est parfois insaisissable, permettra de faire effectivement évoluer la composition et le mode de fonctionnement du Conseil.

872. Cette déficience en terme de légitimité ne semble cependant pas affecter la capacité du système de sécurité collective lui-même à structurer l'ordre juridique international à travers l'action normative de ses organes qui favorisent la reconnaissance de nouveaux sujets dans l'ordre international. La capacité du système de sécurité collective à structurer organiquement l'ordre international se révèle mitigée puisque sans pouvoir désigner un organe à la fois légitime et efficace pour décider d'une action collective au nom de la communauté internationale, ce système permet toutefois l'enrichissement organique de l'ordre juridique international. L'action du système de

[813] B. WEIL-SIERPINSKI, *L'intervention d'humanité : un concept en mutation*, Thèse de doctorat, Montpellier, 1995.

sécurité collective dans les situations de crise révèle la capacité de l'ordre international à créer des concepts communautaires, c'est-à-dire qui unissent la société internationale autour de valeurs partagées qu'elle défend, et qui transforment la société internationale en véritable communauté.

§ 2. L'évolution normative de l'ordre juridique international en situation de crise

873. L'instauration du système de sécurité collective au sortir de la seconde guerre mondiale témoigne de la volonté des États de créer une nouvelle société internationale dans laquelle la solidarité entre tous ses membres serait telle qu'elle conduirait à sa mutation en une réelle communauté au sein de laquelle seraient partagées et défendues des valeurs communes. Lorsqu'est constatée l'existence d'une menace à la paix, ce ne sont plus les mécanismes classiques de l'ordre juridique international qui permettent d'y faire face mais au contraire les mécanismes particuliers du sous-système que constitue le régime de la sécurité collective, régis par une logique objective et non plus intersubjective. Les mécanismes de ce sous-système permettent de dépasser la simple coexistence et d'assumer l'interdépendance qui existe entre tous les membres afin de remédier à une menace à la paix. Cette communautarisation des intérêts de la société internationale par le truchement de la sécurité collective se manifeste d'abord par la transformation de la notion de paix en un véritable concept d'ordre public international contribuant à objectiver les rapports de droit (A) et aussi par le constat que se nouent des rapports de type complémentaire entre ordres juridiques (B), révélant la solidarité qui lie les différents ordres juridiques entre eux.

A. De la protection de la paix et de la sécurité internationales à celle de l'ordre public de la communauté internationale, la protection de valeurs universelles

874. À travers les mécanismes objectifs que le système de sécurité collective instaure pour protéger la paix, le droit dérivé onusien permet à l'ordre juridique international de connaître une évolution substantielle. Fondé sur l'interdiction de recourir à la force que consacre la Charte des Nations Unies, le système de sécurité collective constitue ainsi un sous-système de l'ordre juridique international qui, au contraire de cet ordre global fondé sur la règle *pacta sunt servanda* qui donne naissance à des normes

intersubjectives, se voit composé exclusivement de normes objectives. En estimant que l'atteinte à l'une des valeurs que les États ont souhaité protéger comme fondements de la communauté internationale constitue une menace pour l'ensemble des sujets de l'ordre juridique international, le système de sécurité collective permettrait la consécration d'un ordre public au sein de l'ordre juridique international. Ce serait donc à travers la protection de la paix et de la sécurité internationales que se dégageraient les éléments constitutifs d'un ordre public « réellement international »[814], témoignant du caractère objectif des normes régissant ce sous-système de droit international, autonome de l'ordre international composé de normes intersubjectives. Cependant, il semble légitime de se demander si la structuration actuelle de la communauté internationale en période de crise, et donc de l'ordre juridique international, permet d'assimiler totalement la notion de paix et de sécurité internationales au concept d'ordre public. Il est nécessaire préalablement d'examiner la fonction que remplit la notion de paix et sécurité internationales dans l'ordre juridique international (1) pour savoir si elle permet l'établissement de mécanismes juridiques comparables à ceux mis en œuvre pour promouvoir l'ordre public (2).

1. La fonction de la notion de paix et sécurité internationales dans l'ordre juridique international

875. En tant qu'elle vise à protéger les fondements du nouvel ordre mondial institué lors de la Conférence de San Francisco, on peut s'interroger sur la capacité de la notion de paix et de sécurité internationales à remplir les mêmes fonctions que remplit le concept d'ordre public au sein de tout ordre juridique. S'il apparaît d'emblée qu'il existe des traits communs entre les deux institutions, il semble que ce soit son élargissement qui permette à la notion de paix et de sécurité internationales une assimilation fonctionnelle au concept d'ordre public et donc de jouer un rôle comparable d'objectivisation de l'ordre juridique international en situation de crise.

876. La paix et la sécurité internationales ne connaissent pas de définition juridique dans les dispositions de la Charte, on ne peut déterminer leur consistance qu'en référence aux

814 H. ROLIN, *Vers un ordre public réellement international*, *in Hommage d'une génération de juristes au Président BASDEVANT*, Pedone, 1960, pp. 441-462.

situations que le Conseil qualifie en vertu du Chapitre VII de menaces ou d'atteintes à la paix. Le contenu indéterminé de cette notion pourtant essentielle car aux fondements de l'ordre international et de la sécurité collective a ainsi permis au Conseil de sécurité de s'immiscer dans le domaine réservé des États par la vision extensive qu'il développe de la notion de paix[815]. Le caractère variable du contenu et de la portée de la notion de paix la rapproche du concept d'ordre public, notion « circonstancielle »[816]. Ainsi définie comme « tributaire de données factuelles »[817], elle serait cette « notion stable à contenu variable »[818] située aux fondements de l'ordre juridique. L'indétermination du contenu de la notion de paix justifie alors la nature discrétionnaire du pouvoir reconnu au Conseil de sécurité chargé d'en assurer le respect[819] et constitue un indice supplémentaire de sa parenté avec le concept d'ordre public[820].

877. À défaut de contenu déterminé, et afin de comprendre le rôle que joue la notion de paix et de sécurité internationales au sein de l'ordre juridique international, on peut alors tenter d'en donner une définition fonctionnelle afin de chercher les correspondances existant avec le concept d'ordre public. En effet, selon certains auteurs particulièrement autorisés, l'ordre public ne peut recevoir de définition que par rapport au rôle qu'il joue dans l'ordre juridique, il est ce qui permet à l'ordre juridique « de se protéger [...] contre l'insuffisance des règles formelles du droit ou contre les abus de la liberté »[821]. Or, il est intéressant à ce titre de constater que c'est bien cette fonction que le Conseil fait jouer à la notion de paix et de sécurité internationales lorsque, instituant par exemple un Comité des sanctions ou une Opération de paix, il encadre les activités étatiques et restreint la liberté des autorités nationales. De la même manière que l'ordre public se définit par la fonction qu'il remplit au sein de tout ordre juridique, la notion de paix et de sécurité peut être définie comme une exigence fondamentale permettant à la société internationale de vivre en communauté, fondant le sous-système de sécurité collective et consacrant son autonomie par rapport à l'ordre juridique international dans son

---

815 L.-A. SICILIANOS, *L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international*, op. cit., pp. 255-261.

816 É. PICARD, *Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique*, in M.-J. REDOR, *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Actes du Colloque de Caen des 11 et 12 mai 2000, Bruylant, 2001, p. 23.

817 Ibid.

818 P. WEIL, cité *in* É. PICARD, *op. cit.*, p. 24.

819 H. RUIZ-FABRI, *L'ordre public en droit international*, in M.-J. REDOR, *L'ordre public, op. cit.*, p. 103 ; G. CAHIN, *La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales, op. cit.*

820 É. PICARD, *op. cit.*, p. 34.

821 É. PICARD, *op. cit.*, p. 21.

ensemble. Comme l'ordre public, elle permet à l'ordre juridique international de garantir la stabilité des éléments essentiels sur lesquels il est fondé tels l'interdiction du recours à la force, l'égalité souveraine entre les États et la protection des droits de l'homme.

878. C'est d'ailleurs parce que l'ordre juridique international est notamment fondé sur le principe d'égalité souveraine des États, c'est-à-dire un principe de liberté établissant que tout ce qui n'est pas expressément interdit est autorisé, que la notion d'ordre public peut trouver à s'épanouir à travers la notion de paix et sécurité internationales. C'est parce que les États disposent de la marge d'appréciation suffisante leur permettant de porter atteinte aux valeurs fondamentales de l'ordre juridique international que constituent la paix et la sécurité que l'émergence d'un ordre public est possible, précisément pour préserver l'ordre juridique de telles atteintes[822].

879. La notion de paix et sécurité internationales est donc consubstantiellement liée à la liberté des États et à l'interdiction du recours à la force et plus généralement aux deux éléments cardinaux fondant la communauté internationale que sont l'État et l'humanité. C'est à travers la protection de la paix que le système de sécurité collective permet de préserver les droits les plus fondamentaux des États et de l'Humanité, en sanctionnant les abus de liberté de certains sujets de l'ordre international pour préserver les droits d'autres sujets de ce même ordre. L'élargissement, depuis le début de la décennie 1990, de la notion de paix promue par le Conseil, témoignant du passage d'une paix sécuritaire à une paix structurelle[823], traduit les liens essentiels qui se nouent entre la notion de paix et la protection croissante des droits de tous les sujets de l'ordre international[824]. La paix ne signifie plus uniquement le rétablissement d'une situation sans guerres *inter*-nationales mais bien plus la reconstruction d'un État qui respecte les droits fondamentaux de ses pairs et des individus[825]. Ce rapport « consubstantiel et coextensif »[826] entre la notion de paix et les droits fondamentaux est celui qui s'établit

822 É. PICARD, *op. cit.*, p. 56.
823 P.-M. DUPUY, *Sécurité collective et organisation de la paix*, Éditorial, RGDIP, 1993/3, pp. 623-624.
824 L.-A. SICILIANOS, *op. cit.*, pp. 261 et s.
825 P. KLEIN, *Responsabilité pour violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international et droit des Nations Unies*, in P.-M. DUPUY (dir), *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des États*, Colloque international de Florence des 7 et 8 décembre 2001, Pedone, p. 193.
826 É. PICARD, *op. cit.*, p. 50.

classiquement entre la notion d'ordre public et les droits fondamentaux au sein de tout ordre juridique, la notion de paix les protège et les limite et c'est aussi leur existence qui justifie celle de la notion de paix pour les encadrer et les préserver.

880. La fonction remplie par la notion de paix et de sécurité internationales dans l'ordre juridique international paraît donc assimilable à celle jouée par le concept d'ordre public dans tout ordre juridique, c'est-à-dire une fonction de préservation de ses fondements essentiels. Or la particularité normative de l'ordre public réside dans son impérativité, impérativité qu'a vocation à revêtir la notion de paix et sécurité internationales. Si cette impérativité paraît proclamée dans l'ordre international, il convient à présent de se demander si elle est effectivement garantie par les institutions juridiques établies précisément dans ce but.

2. La promotion de valeurs universelles à travers un ordre public de police

881. Si la notion de paix et de sécurité internationales remplit dans l'ordre juridique international les mêmes fonctions que l'ordre public dans tout ordre juridique, il convient de se demander dans quelle mesure les mécanismes juridiques institués pour la préserver garantissent son impérativité au même titre qu'est garantie celle de l'ordre public dans tout ordre juridique. En d'autres termes, il est nécessaire d'évaluer les moyens dont dispose l'ordre juridique international pour garantir le respect de la paix et de découvrir quel type d'ordre public est protégé à travers les moyens actuels de préservation et de rétablissement de la paix. La structuration de la société internationale permet-elle la consécration de la paix en tant que véritable ordre public de l'ordre international permettant de consacrer pleinement les valeurs supérieures qui la fondent ? On constate que si le maintien de la paix permet l'avènement d'un ordre public de police, l'ordre juridique international reste cependant insuffisamment structuré pour permettre celui d'un ordre public normatif, quand bien même l'ordre public de police œuvre pour la l'émergence d'un ordre public normatif[827] contribuant à la promotion de valeurs universelles.

827 Voir dans le même sens H. RUIZ-FABRI, *op. cit.*, p. 89.

882. Après avoir proposé une définition fonctionnelle de l'ordre public, il convient de préciser également sa portée normative puisque la caractéristique de l'ordre public réside dans sa normativité particulière, son impérativité[828]. L'idée que certaines normes auraient une « supériorité substantielle »[829] commande alors que « l'exigence d'ordre public considérée [s'impose] en dépit, à la place ou à l'encontre d'une autre norme, volonté, principe ou règle qui, à défaut de l'exigence d'ordre public considérée, se serait normalement imposé »[830]. C'est au regard de ces caractéristiques que le *jus cogens*, le droit impératif de l'ordre juridique international, peut être constitutif de l'ordre public de l'ordre juridique international, ces « règles d'importance fondamentale pour la communauté internationale dans son ensemble auxquelles les États ne pourraient, à peine de nullité, déroger par des conventions contraires »[831].

883. Or une limite semble ici se dessiner quant à la parenté pouvant exister entre le concept d'ordre public et la notion de paix et de sécurité internationales. La notion d'impérativité qui caractérise l'ordre public doit logiquement se rapporter autant à des actes juridiques qu'à des faits, c'est-à-dire à la production de normes juridiques et à des agissements matériels des sujets de l'ordre juridique. Or si la notion de paix vise précisément à encadrer les seuls comportements matériels qui portent atteinte à la paix, la définition originelle du *jus cogens* vise expressément son indérogeabilité en sanctionnant par la nullité tout acte juridique contraire et ne peut donc s'appliquer qu'à des actes juridiques et non à des faits matériels[832]. Peut-on alors caractériser la notion de paix et sécurité internationales par l'impérativité et la non-dérogeabilité alors qu'elle paraît n'avoir vocation qu'à réglementer des comportements matériels et non des actes juridiques à portée normative ? Il convient cependant de relever que la notion de *jus cogens* ne doit pas être envisagée qu'à travers son seul aspect formel car elle porte en elle des potentialités substantielles pour la structuration de l'ordre juridique international[833]. Ainsi, considérer que le *jus cogens* puisse s'émanciper du seul cadre du droit des traités pour entrer dans le champ de la responsabilité internationale en raison

828 É. PICARD, *op. cit.*, p. 54.
829 H. Ruiz-Fabri, *ibid*.
830 É. PICARD, *ibid.*
831 J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, AUF, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 789.
832 D. ALLAND, *Les contre-mesures d'intérêts général*, in P.-M. DUPUY, op. cit., pp. 184-185.
833 Voir dans ce sens P.-M. DUPUY, *Bilan général – Des rencontres de la dimension multilatérale des obligations avec la codification du droit de la responsabilité*, in P.-M. DUPUY (dir.), *op. cit*., p. 237.

de sa valeur coutumière[834] permet de tirer toutes les conséquences quant aux actes juridiques et aux faits matériels. Ainsi la sanction d'un acte juridique contraire à une norme de *jus cogens* est la nullité, quand la sanction de faits illicites d'une particulière gravité serait l'engagement d'une responsabilité aggravée[835].

884. Envisager la notion de *jus cogens* sous ses deux aspects permet de rejoindre le concept d'ordre public en ce qu'il connait lui aussi une double définition. Si l'ordre public fonde des limitations aux droits des sujets de l'ordre juridique puisqu'il en régit le comportement, il permet également de mesurer les pouvoirs exercés par les autorités de l'ordre juridique en leur interdisant de dépasser un certain niveau de restriction des libertés individuelles[836]. En ce sens, l'ordre public joue un double rôle puisqu'il réduit les libertés matérielles et limite en même temps les pouvoirs légaux[837], il doit à la fois encadrer des comportements et encadrer des pouvoirs. L'ordre public se dédouble, il est à la fois un ordre de police et un ordre normatif[838], chacun de ses deux aspects ne poursuivant pas exactement le même but : l'ordre public normatif vise à lutter contre l'illégalité, l'ordre public de police vise à lutter contre l'illicéité[839]. Dès lors, le rôle joué par les mécanismes du système de sécurité collective, visant à rétablir non pas le droit établi mais bien l'ordre établi[840], assimile la notion de paix et sécurité internationales au seul ordre public de police.

885. Cette dichotomie présente au cœur même du concept d'ordre public se constate à travers les deux projets de codification essentiels du XX^{e} siècle : la notion de *jus cogens* consacrée par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités n'est reprise qu'avec difficulté dans le projet d'article adopté en 2001 par l'Assemblé générale des Nations Unies relatif à la responsabilité internationale des États pour fait illicite. Cet inaboutissement de la notion de *jus cogens* témoigne de la difficulté à penser les implications d'une responsabilité aggravée pour des violations graves des normes impératives, la Convention de 1969 pose les jalons d'un ordre public normatif que le projet de 2001 n'a pas réussi à parachever. Si la responsabilité internationale est la

834 H. RUIZ-FABRI, *op. cit.*, p. 97.
835 P.-M. DUPUY, *op. cit.*, p. 238.
836 É. PICARD, *op. cit.*, p. 30.
837 J. COMBACAU, *Conclusions générales*, *in* M.-J. REDOR (dir), *L'ordre public*, *op. cit.*, p. 420.
838 H. RUIZ-FABRI, *op. cit.*, p. 89.
839 J. COMBACAU, *op. cit.*, p. 423.
840 H. RUIZ-FABRI, *op. cit.*, p. 105.

garante de la légalité internationale, le projet de 2001 limite les avancées réalisées dans la Convention de 1969 en ne tirant pas toutes les conséquences d'un élargissement du rapport de responsabilité[841].

886. Il est cependant possible de voir dans l'ordre public de police mis en œuvre à travers le système de sécurité collective les traces d'un ordre public normatif[842] car il semble apporter des réponses au questionnement relatif à la sanction de la responsabilité aggravée pour violations graves d'une norme impérative. La transgression de l'interdiction de recourir à la force est ainsi sanctionnée par une action coercitive collective de la communauté internationale, la transgression des droits de l'homme les plus fondamentaux, tel le génocide, est elle sanctionnée par la responsabilité internationale pénale de l'individu et non plus de l'État[843]. Ainsi, si seul un ordre public de police peut être actuellement effectivement garanti dans l'ordre juridique international à travers la notion de paix et de sécurité internationales, c'est par le truchement de ses mécanismes que peut se construire un ordre public également normatif, par l'élargissement des finalités du système de sécurité collective qui permet la reconnaissance de valeurs supérieures destinées à alimenter la notion de *jus cogens*.

887. À travers les fonctions qu'elle remplit dans l'ordre international en période de crise, la notion de paix et de sécurité internationales constitue le fondement du sous-système que constitue la sécurité collective au sein de l'ordre juridique international dans son ensemble. Elle permet à ce sous-système d'être un ordre de production de normes objectives, dont la raison d'être est le bien commun de la communauté international, tranchant ainsi avec le caractère intersubjectif des normes composant l'ordre international et dont la raison d'être est guidée par la satisfaction des intérêts particuliers des États. La notion de paix joue ainsi, à la manière de l'ordre public, un rôle fédérateur dans l'ordre juridique international. Témoin de la solidarité à l'œuvre dans la communauté internationale en situation de crise, la communautarisation des valeurs autour de l'émergence d'un ordre public international se

841 P.-M DUPUY, op. cit., p. 210 ; P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international*, RCADI, 2001, op. cit.

842 H. RUIZ-FABRI, *op. cit.*, p. 97.

843 C'est la thèse défendue par R. MAISON, *La responsabilité individuelle pour crime d'État en droit international public*, Thèse, Paris II, janvier 2000, cité *in* H. RUIZ-FABRI, *op. cit.*, p. 98. C'est également la thèse défendue par V. ABELLÁN HONRUBIA, *La responsabilité internationale individuelle*, RCADI, 1999, t. 280, p. 135.

traduit en termes de rapports de systèmes par des relations complémentaires entre les ordres juridiques international et interne.

B. De l'indépendance et de la confrontation à la complémentarité entre les ordres juridiques, la réaction pluraliste à l'illicite

888. Le triomphe du positivisme volontariste au sein de la doctrine internationaliste au cours du XIX[e] siècle, considérant la souveraineté de l'État comme une liberté absolue[844], a conduit à élaborer un paradigme explicatif des rapports entre les systèmes juridiques selon un principe d'indépendance radicale. En réaction, des courants contestataires luttant contre les abus de la souveraineté défendent l'idée d'une absorption des ordres juridiques internes dans l'ordre juridique international, niant ainsi l'autonomie des ordres juridiques internes[845]. Le système de sécurité collective mis en place par la Charte consacre l'idée que la stabilité de la communauté internationale relève de la responsabilité à la fois de tous les États et de chaque État et traduit, au fil des actes de droit dérivé onusien adoptés pour régler les situations de crise, une réelle perméabilité entre les ordres juridiques[846], qu'aujourd'hui ni la doctrine moniste ni la doctrine dualiste ne parviennent à expliquer fidèlement et positivement. Construit sur des fondements radicalement différents de l'ordre international qui permet cependant son existence, le système de sécurité collective instaure des rapports nouveaux entre les ordres juridiques international et internes, dictés par la nécessité d'une véritable solidarité pour faire face aux menaces à la paix. Il semble alors que seule une posture intellectuellement pluraliste clairement assumée permette à la fois de penser l'autonomie des ordres juridiques (1) et d'envisager la diversité des rapports qu'ils peuvent établir entre eux (2).

844 J. COMBACAU, *Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'État*, Pouvoirs, 1993, n° 67, p. 47-58.

845 C'est essentiellement l'idée scellienne du « monisme intersocial » qui repose sur une hiérarchie entre les ordres juridiques, v. notamment G. SCELLE, *Règles générales de la paix*, RCADI, 1933-IV, pp. 327-703 ; c'est également l'hypothèse kelsénienne de la supériorité du droit international sur le droit interne, v. M. VIRALLY, *Sur un pont aux ânes…, op. cit.*, p. 490.

846 J.-D. MOUTON, *La pratique par le Conseil de sécurité du Chapitre VII : existe-t-il encore un domaine réservé ?*, rapport de synthèse, in *La pratique de l'exception posée par l'article 2§ 7 de la Charte des Nations Unies : que reste-t-il de la clause de compétence nationale ?*, Civitas Europa, n° 17, Décembre 2006, p.214

1. Le postulat de la sécurité collective : l'autonomie des ordres juridiques comme fondement du pluralisme juridique

889. L'autonomie des ordres juridiques est le seul axiome permettant de penser la diversité des systèmes au sein de la communauté internationale. En effet, il ne peut y avoir de communauté ou de société que si l'on reconnaît dès l'origine l'existence d'un pluralisme en son sein, il ne saurait exister de véritable communauté, c'est-à-dire d'espace commun partagé, composée d'une seule entité[847]. L'identité propre reconnue à chaque ordre juridique permet ainsi de fonder leur autonomie.

890. Il est aujourd'hui incontestable que l'ordre juridique international et l'ordre interne constituent deux systèmes juridiques distincts l'un de l'autre, quand bien même les critères classiques permettant l'identification de chacun de ces deux systèmes – relatifs aux sujets, aux organes et aux fondements[848] – subissent un brouillage du fait de l'évolution matérielle et formelle du droit international. Ainsi en est-il d'abord des sujets de chaque ordre puisque si l'ordre international et l'ordre interne connaissent des sujets communs, l'individu voyant progressivement son statut de sujet de droit consacré dans l'ordre international, l'État, en tant qu'ordre juridique interne, demeure un sujet du seul ordre international. L'identification des organes de chaque ordre brouille également les lignes de distinction puisque l'État peut être amené, pour les besoins de l'exécution d'une norme internationale, à mettre à la disposition de l'ordre international ses propres organes, témoignant de l'existence d'un « dédoublement fonctionnel »[849] des agents étatiques au profit de l'ordre international. Un constat plus radical ressort de l'analyse des fondements de chaque ordre puisque si l'ordre interne tire sa validité de la seule Constitution nationale, le principe fondamental de l'ordre international repose encore essentiellement sur la règle *pacta sunt servanda* qui caractérise l'intersubjectivisme propre au droit international.

---

847 C'est l'idée soutenue par E. JOUANNET lorsqu'elle estime que « le monisme comme modèle porte en soit la liquidation de toute identité collective », *L'idée de communauté humaine à la croisée de la communauté des États et de la communauté mondiale*, *op. cit.*, p. 19.

848 F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002, p. 188.

849 F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? op. cit.*, p. 193.

891. Ce rapide rappel des critères essentiels de distinction des ordres juridiques permet de mettre en lumière l'idée que l'identité d'un système juridique peut être susceptible de degré[850], l'autonomie de chaque ordre peut donc être variable selon les situations analysées, elle reste cependant un principe essentiel pour penser un espace commun au sein duquel peuvent se rencontrer des ordres disposant d'une identité propre. Si la relativité de certains critères d'identification des différents ordres juridiques conduit à constater une certaine porosité ou perméabilité entre eux, il n'en reste pas moins que les termes employés (de porosité et de perméabilité) ne prennent tout leur sens que parce qu'ils décrivent des réactions entre des ordres *distincts*. Ainsi même si l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne connaissent des éléments communs quant à leurs sujets ou à leurs organes, ils demeurent substantiellement distincts l'un de l'autre.

892. L'autonomie de l'ordre juridique étatique[851], d'abord revendiquée par l'État lui-même, s'incarne en deux principes consacrés par la Charte des Nations Unies, qu'est d'une part l'égalité souveraine des États et d'autre part son corollaire qu'est la notion de domaine réservé[852]. Chacun de ces deux principes protège l'autonomie de l'ordre juridique étatique vis-à-vis à la fois des autres ordres étatiques et de l'ordre juridique international. Le principe de l'égalité souveraine[853] consacre le pluralisme étatique à l'œuvre dans l'ordre international[854], celui-ci étant constitué notamment d'une multitude de systèmes juridiques de nature identique, les États. Chaque État, selon les critères d'identification relevés plus tôt, est autonome par rapport à ses pairs puisque c'est notamment du principe d'égalité souveraine que peut être déduit le principe de non intervention d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État[855]. Le principe de

---

850 F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *op. cit.*, p. 188.

851 M. TROPER, *La constitution comme système juridique autonome*, *Droits, 2002, n° 35, p. 67.*

852 Sur le sujet du domaine réservé de l'État v. P.-C. ULIMUBENSHI*, L'exception du domaine réservé dans la procédure de la Cour internationale – Contribution à l'étude des exceptions dans le droit judiciaire de la Cour internationale*, thèse, Université de Genève, 2003, spé. pp. 27-71 ; P. BODEAU-LIVINEC, *Le gouvernement de l'État du point de vue du droit international*, thèse, Université Paris Ouest Nanterre – La Défense, 2008 ; G. ARANGIO-RUIZ*, Le domaine réservé. L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne*. Cours général de droit international public, RCADI, t. 225, 1990-VI ; R. KOLB, *Du domaine réservé – Réflexions sur la théorie de la compétence nationale*, RGDIP 2006-3, pp. 597-630.

853 CNU, art. 2 § 1er : « L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres. »

854 N. BOBBIO, *Teorio dell'ordinamento giuridico*, Turin, G. Giappichelli, 1960, p. 188, cité *in* F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *op. cit.*, p. 187.

855 CNU, art. 2 § 4 : « Les Membres de l'Organisation 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, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. » V.

l'égalité souveraine traduit donc cette conception pluraliste de l'ordre international, composé de plusieurs ordres juridiques étatiques autonomes les uns par rapport aux autres.

893. La Charte protège également l'autonomie de l'ordre juridique national vis-à-vis de l'ordre juridique international lui-même en proclamant l'interdiction faite aux organes de l'Organisation d'« intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État »[856]. La Charte consacre ainsi l'existence d'un domaine réservé à la compétence nationale, dans lequel le droit international n'a pas vocation à intervenir et dont la définition relève des seuls États. Le domaine réservé étant constitué des matières qui relèvent « essentiellement » du droit interne, il ne peut logiquement viser des compétences qui seraient par nature de droit interne, mais que des compétences non (encore) liées par le droit international[857]. La CPJI a précisément relevé le caractère relatif de ce domaine de réservé, estimant que son contenu « dépend du développement des rapports internationaux »[858], la notion de domaine réservé pouvant en effet être mise en échec soit par la volonté de l'État d'internationaliser une matière en s'engageant par traité, soit de manière imposée par le recours aux mécanismes du Chapitre VII.

894. Or l'expansion matériellement illimitée du droit international comme conséquence d'un recours élargi au Chapitre VII depuis le début de la décennie 1990 semble questionner à terme la survivance d'un domaine réservé tel qu'il est proclamé par la Charte. En effet, en acceptant ou en subissant une limitation de l'étendue de son domaine réservé, l'État voit limitée, réduite, l'étendue de sa liberté légale à agir dans les limites du droit[859], c'est-à-dire de sa souveraineté. Conçue non pas comme pouvoir mais bien comme la

---

également CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986, Rec. 1986, p. 14.

856 CNU, art. 2 § 7.

857 J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 356 ; A. MAMPUYA, *Historique et contenu de l'article 2 § 7 – Rapport introductif*, *in* La pratique de l'exception posée par l'article 2§ 7 de la Charte des Nations Unies : que reste-t-il de la clause de compétence nationale ?, *op. cit.* ; IDI, *Résolution sur la détermination du domaine réservé et ses effets*, art. 1er, 29 avril 1954, *Annuaire IDI*, 1954, vol. 45-II, p. 292.

858 CPJI, *Affaire des décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, avis consultatif du 7 février 1923, série B, n° 4, p. 24 ; Cet *obiter dictum* a été repris dans la résolution précité de l'IDI sur la définition du domaine réservé, art. 1er, al. 2.

859 J. COMBACAU, *Pas une puissance une liberté : la souveraineté internationale de l'État*, Pouvoirs, n° 67, 1993, p. 51.

qualité suprême d'un pouvoir, la souveraineté se conçoit alors comme une liberté légale et peut s'énoncer comme « la faculté d'agir comme on l'entend dans les limites du droit »[860]. Or, le recours au Chapitre VII consiste spécialement à réduire le domaine réservé en imposant une internationalisation forcée de certaines compétences internes non encore liées par le droit international, il est un moyen de restreindre la liberté légale de l'État, de réduire l'étendue de sa souveraineté. Ainsi, ce concept de souveraineté bien qu'unitaire permet des opérations de division ou de transferts des compétences qui en découlent[861], au point de se demander jusqu'où peut être poussé l'encadrement de la souveraineté de l'État sans pour autant porter atteinte à la substance étatique elle-même. Il doit exister un noyau dur du domaine réservé au sein duquel la liberté légale d'agir ne saurait être absente. C'est dans cette essence du domaine réservé que l'on découvre ce qu'il reste de la liberté légale d'agir réduite à son paroxysme : ce n'est plus une liberté, c'est une substance[862], c'est l'existence de l'État en tant que tel, l'État en tant qu'« atome de la société internationale »[863], existentiellement pluraliste.

2. L'incidence de la sécurité collective : l'interdépendance entre les ordres juridiques comme conséquence du pluralisme juridique

895. La communauté internationale étant construite sur la diversité, l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne, considérés comme des ordres distincts et autonomes l'un par rapport à l'autre, peuvent rester cloisonnés ou nouer de véritables liens. Un constat à première vue paradoxal semble se dessiner car si chacun de ces deux ordres juridiques est autonome dans sa substance, lorsqu'apparaît une situation de crise, les mécanismes du système de sécurité collective contribuent à tisser entre eux des liens d'interdépendance caractérisés par la complémentarité, voire par la subsidiarité.

896. L'interdépendance entre l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne est à la source même du système de sécurité collective institué par la Charte. C'est l'idée que la paix et la sécurité internationales, la stabilité de la communauté internationale,

860 J. COMBACAU, *op. cit.*, p. 52
861 J. COMBACAU, *op. cit.*, p. 54.
862 J.-D. MOUTON, *"État fragile", une notion du droit international ?*, *in* Les États fragiles, *Civitas Europa*, numéro spécial, n° 28, juin 2012, pp. 22.
863 J.-D. MOUTON, *La pratique par le Conseil de sécurité du Chapitre VII : existe-t-il encore un domaine réservé ?, op. cit.*, p. 213.

relèvent à la fois de la responsabilité de tous et de chacun. Si chaque État reste d'abord responsable de sa propre sécurité, toute atteinte particulièrement grave à l'encontre de l'un des États appelle une réaction de l'ensemble des États. Cette conception de la sécurité collective reflète l'interdépendance originelle qui existe entre l'ordre international et l'ordre interne, l'un ne saurait exister sans l'autre. En effet, l'ordre international issu du traité de Westphalie ne saurait exister sans l'État qui constitue son axiome, sa « pierre angulaire »[864], mais la coexistence simultanée de plusieurs ordres juridiques que sont les États sur un espace matériellement délimitée, la surface du globe, implique l'existence du droit international, *ubi societas, ibi jus*. Il est « juridiquement impossible » pour un État de se placer en dehors de la communauté internationale[865]. Le système de sécurité collective est ainsi construit sur cette idée fondamentale d'une interdépendance entre les ordres juridiques international et interne, l'atteinte à l'un quelconque des États porte en germe une atteinte à l'ensemble de la communauté internationale.

897. C'est sur le fondement de cette interdépendance que l'on peut alors penser les liens qui s'établissent entre l'ordre international et les ordres internes lorsque sont activés les mécanismes de la sécurité collective. Ces rapports sont avant tout des rapports de complémentarité, chaque ordre venant à l'appui de l'autre, chaque ordre trouvant dans l'autre les moyens de son existence et de sa survie. C'est en raison de l'insuffisance des ordres internes dans la lutte contre le terrorisme international que le Conseil de sécurité énonce, dans l'ordre international, des obligations nouvelles à la charge des États afin que qu'elles viennent pallier les manques constatés dans les ordres internes. L'ordre international se présente ici comme un ordre producteur de normes que les États doivent respecter et faire appliquer par le truchement des mécanismes de leur ordre interne. Inversement, c'est aussi l'ordre international qui trouve dans les ordres internes les moyens de son effectivité puisque les puissances publiques étatiques se mettent au service de la norme internationale afin de lui donner effet.

En dehors d'une analyse complémentaire des rapports entre les systèmes interne et international conduisant à comprendre l'exécution interne de la norme internationale comme la mise à disposition nécessaire de la puissance publique nationale au service

---

864 B. BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la paix*, cité *in* J.-D. MOUTON, *ibid.*

865 H. KELSEN, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, RCADI, 1926 – IV, p. 305.

d'un commandement international, le droit international ne pourrait alors jamais se dégager de l'ombre de l'ineffectivité qui guette ses normes, jetant ainsi un doute sur sa normativité même. Considérer, en situation de crise, l'ordre international comme un ordre de production de normes et les ordres internes comme des ordres d'exécution de ces mêmes normes, c'est-à-dire les envisager comme deux éléments complémentaires d'un tout indivisible[866], telle paraît être la conséquence induite par le fonctionnement du système de sécurité collective.

898. Cet aspect complémentaire des rapports entre l'ordre international et les ordres internes semble être une modalité classique des liens qui peuvent être constatés entre les systèmes, cette complémentarité étant acceptée lorsqu'elle se réalise sur un fondement conventionnel, elle est imposée lorsqu'elle est réalisée dans le cadre du système de sécurité collective. C'est donc bien l'existence d'une menace pour l'ensemble de la communauté internationale qui constitue l'élément justifiant une complémentarité imposée entre les deux ordres juridiques, manifestant la particularité des mécanismes du sous-système de la sécurité collective par rapport aux mécanismes classiques de l'ordre international. Lorsque la carence structurelle de l'État constitue un risque pour la communauté internationale, le droit international vient ainsi renforcer sa structure, pallier les lacunes de l'institution étatique. Mais lorsque le Conseil de sécurité faisant face à une menace d'une particulière gravité se trouve confronté à des « souverainetés en déshérence »[867] dont la défaillance est telle qu'au delà de l'État c'est l'humanité elle-même qui s'en trouve menacée, les rapports de complémentarité peuvent se muer en rapports de subsidiarité, l'ordre international se substituant, partiellement ou totalement, à l'ordre interne. C'est parce qu'ils constituent des entités distinctes les unes des autres que des liens de subsidiarité peuvent s'établir temporairement entre l'ordre international et l'ordre interne lorsque la menace à la paix atteint un niveau de gravité extrême. L'ordre international peut ainsi être un palliatif à l'État défaillant lorsque celui-ci devient « indigne »[868] de sa mission de protection des droits de l'homme, sa substitution à l'ordre interne n'ayant pour but que de reconstruire la structure étatique, car sa

866 H. KELSEN, *La transformation du droit international en droit interne*, RGDIP, 1936, pp. 5-49, *in* CH. LEBEN (dir.), *Hans KELSEN – Écrits français de droit international*, PUF, 2001, p. 182.

867 J. CHARPENTIER, *Le phénomène étatique à travers les grandes mutations contemporaines*, in S.F.D.I., *L'Etat souverain à l'aube du XXI^e siècle*, Colloque de Nancy des 3 et 5 juin 1993, Paris, Pedone, 1994, p. 30.

868 B. BOUTROS-GHALI, Discours d'ouverture de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, juin 1993.

disparition en tant qu'atome de la communauté internationale menacerait alors la structure même de cette communauté. Ainsi, les atteintes portées à la souveraineté des États par l'utilisation du Chapitre VII visent spécialement à renforcer la souveraineté, cette contradiction apparente témoigne de l'interdépendance qui caractérise les rapports institués par le système de sécurité collective entre les ordres juridiques international et internes.

899. L'analyse des rapports qui se nouent entre l'ordre juridique international et les ordres juridiques internes en situation de crise permet de constater que le système de sécurité collective, tout en étant fondé sur l'autonomie fondamentale de l'ordre juridique international par rapport aux ordres internes, conduit à l'établissement entre eux de rapports d'interdépendance profonde. Cette interdépendance est le résultat de la norme particulière sur laquelle est fondé le système de sécurité collective puisque le caractère objectif du maintien de la paix, se distinguant radicalement de la norme intersubjective *pacta sunt servanda* qui fonde l'ordre international dans son ensemble, permet l'émergence de rapports nouveaux entre les ordres juridiques en situation de crise. Construit à partir d'une structure pluraliste consacrant l'autonomie de chaque ordre juridique, le système de sécurité collective peut alors instituer des rapports originaux entre ces ordres autonomes, rapports marqués par une interdépendance croissante, justifiée par l'intérêt commun de préservation de la paix qui unit l'ensemble de ces systèmes. Le règlement d'une situation de crise par le système de sécurité collective conduit ainsi à ce que l'ordre international et les ordres internent nouent entre eux des rapports de complémentarité, chacun apportant à l'autre les éléments qui lui font défaut, voire, lorsque la menace à la paix atteint un niveau d'une extrême gravité, des rapports de subsidiarité.

900. La notion de paix et de sécurité internationales constitue la clef de voûte de l'évolution normative qui imprègne l'ordre juridique international en situation de crise sous l'effet des mécanismes du système de sécurité collective. Matériellement, cette notion centrale de la sécurité collective permet la communautarisation de la société internationale autour d'une valeur suprême qui garantit la protection des droits essentiels de ses sujets et leur permet de vivre en communauté, prenant en charge la répression des atteintes faites à ces droits par l'édiction de normes objectives, dont le

contenu est déterminé par la satisfaction de l'intérêt général. Formellement, elle se rapporte à une situation de crise qui met en lumière l'interdépendance des éléments composant la société internationale et justifie dès lors l'instauration de rapports de complémentarité, voire de subsidiarité, entre l'ordre juridique international et les ordres internes. La notion de paix et de sécurité internationales constitue un concept normativement fédérateur pour la communauté internationale en situation de crise en ce qu'elle fonde un sous-système normatif original au sein de l'ordre international global, caractérisé par l'objectivité de ses normes et source d'une interdépendance croissante entre les ordres juridiques international et internes.

901. L'émergence du droit dérivé onusien dans le cadre de la sécurité collective révèle la communautarisation à l'œuvre au sein de la société internationale à travers la protection de valeurs communes ébauchant un ordre public international et à travers l'interdépendance qui lie entre eux les ordres juridiques en situation de crise. L'ordre juridique international, dont l'existence est tout entière fondée sur la norme intersubjective *pacta sunt servanda*, permet en situation de crise l'existence en son sein d'un sous-système caractérisé par l'objectivité en raison du but fondamental qu'il poursuit, le maintien de la paix. Les caractéristiques de ce sous-système impriment leur singularité à l'ordre international, en situation de crise, les mécanismes du système de sécurité collective sont l'instrument d'une évolution forcée et accélérée de la structure de l'ordre juridique international. Cette évolution normative accrue en temps de crise et qui manifeste le passage d'une simple société à une réelle communauté internationale par l'émergence de normes objectives est complétée par une évolution organique qui contribue à l'élargissement la notion de sujet de droit international ainsi qu'à la consécration de deux piliers de la communauté internationale que sont l'État et l'humanité. Cette évolution fondamentale que connaît l'ordre international en situation de crise sous l'influence du système de sécurité collective est certes le résultat de l'action extensive d'un organe restreint à la légitimité contestable, elle est au-delà la conséquence des potentialités contenues dans un texte essentiel au sein de l'ordre juridique international qu'est la Charte des Nations Unies. L'apport essentiel du système de sécurité collective à l'évolution de l'ordre international en situation de crise interroge alors la portée du texte fondamental sur lequel ce système se fonde au point de s'interroger sur le rôle constitutionnel de la Charte dans l'ordre international.

Section 2. L'apport de la gestion des situations de crise à la constitutionnalisation de l'ordre juridique international

902. L'analyse qui a été menée jusqu'à présent a pu démontrer quels changements essentiels pour l'ordre international étaient issus du système de sécurité collective à travers l'édiction d'actes de droit dérivé onusien pris par le Conseil de sécurité pour rétablir la paix et dont les effets se répercutent jusque dans les ordres internes des États. Le droit dérivé onusien, ferment de ces changements majeurs, puise ses origines dans la Charte des Nations Unies qui, en tant que fondement du sous-système de la sécurité collective, se révèle être le moteur premier des évolutions à l'œuvre dans l'ordre international en temps de crise. La Charte se présente alors comme l'instrument juridique exclusif permettant l'avènement d'un état de paix institué car contenant l'ensemble des valeurs et des mécanismes juridiques nécessaires à la protection des fondements du nouvel ordre mondial. Dans des situations de crise au cours desquelles la paix est menacée, c'est sur le fondement de la Charte que le droit dérivé onusien trouve les moyens de s'imposer dans les ordres internes afin d'en modifier l'ordonnancement juridique et c'est également dans la Charte que l'ordre juridique international puise les moyens nécessaires à sa propre structuration. Ce rôle crucial joué par la Charte dans les situations de crise interroge donc sa capacité à être entendue comme la constitution de la communauté mondiale. C'est en effet par son intermédiaire que les différents droits constitutionnels nationaux vont être modelés dans le but de préserver la paix (Section 1) et c'est également à travers elle que le droit international dans son ensemble peut connaître une structuration telle qu'elle témoignerait d'une constitutionnalisation de l'ordre juridique international (Section 2).

§ 1. La Charte comme vecteur de l'internationalisation du droit constitutionnel

903. Par le truchement du droit dérivé onusien pris pour maintenir la paix et la sécurité internationales, la Charte des Nations Unies est le moyen de renforcer l'autorité et la légitimité de l'État, atome de la société internationale. Bien que le maintien de la paix se réalise par des instruments contraignants, encadrant et donc restreignant la souveraineté de l'État, le but ultime de toute action coercitive onusienne est bien le renforcement d'une certaine structure étatique, garante à la fois de la stabilité internationale et de la

protection des droits fondamentaux. La Charte constitue la source des mécanismes (A) et des valeurs (B) qui peuvent contribuer à restaurer la puissance étatique.

A. Les mécanismes de la sécurité collective comme moyen de contraindre la volonté de l'État

904. Dans l'ordre juridique pluraliste que constitue la communauté internationale, des phénomènes de relevance entre les ordres juridiques international et internes sont permis par l'existence de mécanismes juridiques contenus dans la norme fondamentale de chaque ordre juridique. Les constitutions nationales sont ce point d'ancrage dans les ordres internes qui permettent aux normes émises dans l'ordre international de produire leurs effets dans les ordres internes, à l'instar du Chapitre VII de la Charte qui permet au droit dérivé onusien de s'imposer dans les ordres internes. Or si le Chapitre VII confère un caractère contraignant aux actes de droit onusien, ces actes doivent cependant traverser le filtre constitutionnel interne, expression de la souveraineté étatique, pour produire effectivement leurs effets dans les ordres internes. Des dispositions contraignantes internationales viennent se frotter à l'expression de la volonté souveraine nationale qu'elles ont pour but d'encadrer, de limiter. Le caractère coercitif des mécanismes de la sécurité collective permet de renforcer la primauté de certaines normes de droit international (1) dont les constitutions internes, par l'expression de la volonté souveraine qu'elles incarnent, garantissent la réalisation dans les ordres juridiques internes (2).

1. Le caractère coercitif du Chapitre VII comme moyen d'asseoir la primauté du droit international

905. Au sein de l'ordre juridique international encore essentiellement intersubjectif, un État ne peut être lié par une norme de droit international que s'il a expressément consenti à être lié par cette norme. Dès le moment où le consentement est exprimé, la norme de droit international bénéficie de la primauté dans l'ordre juridique interne. Or le système de sécurité collective permet précisément d'imposer la primauté du droit dérivé onusien en dehors de toute expression du consentement de l'État à être lié, en raison de circonstances graves menaçant la stabilité de la communauté internationale.

906. La supériorité de la norme de droit international dans l'ordre interne constitue une condition *sine qua non* de son effectivité et donc de son existence dans l'ordre interne. La primauté du droit international dans l'ordre interne est une qualité consubstantielle, « existentielle »[869], dont est revêtue la norme de droit international dans l'ordre interne, « le droit international […] est supérieur au droit interne ou *n'est pas* »[870]. En effet, en l'absence d'un tel caractère attaché à la norme de droit international, toute norme interne qui lui serait contraire pourrait mettre en échec son exécution dans l'ordre interne. La primauté peut ainsi être analysée comme une conséquence de l'expression du consentement de l'État à être lié, la primauté est attachée à l'acte de droit international parce que l'État a consenti à la respecter.

907. Or le principe du Chapitre VII consiste précisément à permettre l'existence d'actes décisoires dans l'ordre juridique international sans que l'État ait expressément consenti à être lié par de tels actes unilatéraux adoptés par un organe d'une organisation internationale. Le système de sécurité collective est donc une institution juridique imposant, de manière circonstanciée, une primauté renforcée pour les actes de droit dérivé onusien. La primauté attachée aux actes adoptés sur le fondement du Chapitre VII revêt trois caractères particuliers.

908. La primauté des actes de droit dérivé onusien est tout d'abord une primauté circonstanciée, c'est en raison du contexte international particulier d'une situation de crise et de l'objectif de rétablissement de la paix que les organes onusiens peuvent adopter des actes unilatéraux contraignants. Ce contexte international est celui de l'existence d'une menace à la paix et à la sécurité internationales, c'est-à-dire d'un danger grave visant les fondements mêmes de la communauté internationale, l'État et l'humanité.

La primauté des actes de droit dérivé onusien est ensuite une primauté renforcée, l'acte de droit dérivé onusien prime sur toutes les autres normes de droit international. Cette primauté renforcée résulte de l'article 103 de la Charte qui énonce un principe de règlement de conflit entre une obligation internationale d'origine conventionnelle et une

---

869 D. SIMON, *L'arrêt Sarran, dualisme incompressible ou monisme inversé ?*, Jurisclasseur Europe, Chroniques, mars 1999, p. 6.

870 D. ALLAND, *Le droit international « sous » la Constitution de la V^e^ République*, RDP, 1998, 5/6, p. 1654 (les italiques sont de l'auteur).

obligation contraire découlant de la Charte des Nations Unies. L'existence d'un acte de droit dérivé implique l'inapplicabilité temporaire de l'acte conventionnel qui lui est contraire, les États ne peuvent donc pas invoquer l'existence d'un engagement conventionnel auquel ils seraient liés pour se défaire de l'obligation d'exécuter l'acte de droit dérivé onusien.

La primauté des actes de droit dérivé onusien est enfin et surtout une primauté imposée, l'acte de droit dérivé onusien a force décisoire en dépit de l'absence de consentement exprès de l'État à être lié par lui[871]. Le caractère décisoire est en principe refusé aux actes unilatéraux externes des organisations internationales classiques, la règle étant que les organes des organisations internationales ne peuvent adopter que des recommandations, actes dépourvus de force obligatoire à l'égard de leurs destinataires. La seule exception à la règle pouvant être identifiée dans les règlements et directives adoptés par les institutions de l'Union européenne doit donc ici être complétée par une seconde exception que constituent les actes de droit dérivé onusien pris pour le maintien de la paix. Les résolutions du Conseil de sécurité et l'ensemble des actes de droit dérivé onusien adoptés sur le fondement du Chapitre VII constituent ainsi des mesures coercitives qui contraignent l'État à agir contre son gré[872]. L'acte de droit dérivé onusien oblige l'État à exécuter une obligation déterminée à laquelle il n'a pas préalablement consenti de manière expresse et provoque alors une atteinte à la souveraineté de l'État.

909. Cette limitation de la souveraineté de l'État trouve sa justification dans l'idée que la Charte procède à une « délégation de souveraineté »[873] de la part des États au profit du Conseil de sécurité, en ayant accepté de déléguer leurs compétences dans le domaine du maintien de la paix, les États ont consenti à ce que le Conseil, qui « agit en leur nom »[874], adopte des actes qui s'imposent à eux sans qu'ils aient à renouveler leur consentement. La souveraineté des États est donc exclue du processus de formation de la règle de droit puisque la mise en œuvre du Chapitre VII conduit à un encadrement de

871 J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies - Commentaire article par article*, *op. cit.*, p. 896.

872 A. DRAME, *La notion de coercition*, *in* L'article 2 § 7, précité.

873 R. DEGNI-SEGUI, *Article 24, paragraphes 1 et 2*, *in* J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, p. 883.

874 CNU, art. 24 § 1er : « 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. »

la liberté légale de l'État d'agir comme il l'entend dans les limites du droit[875]. Le système de sécurité collective permet donc à un organe d'une organisation internationale d'édicter un acte décisoire, une norme obligatoire en passant outre la volonté des États. Ainsi, si le consentement exprès de l'État à être lié par une norme de droit international permet de fonder la primauté de cette norme, le Chapitre VII constitue lui aussi le moyen de fonder une primauté imposée des actes de droit dérivé onusien, malgré l'absence de consentement exprès de l'État. Le système de sécurité collective se présente ainsi comme une institution contribuant à limiter l'intersubjectivisme sur lequel est fondé le droit international et ainsi à orienter l'ordre juridique international vers son objectivisation.

2. La suprématie des constitutions nationales comme moyen de garantir l'effectivité du droit international

910. Si l'on choisit de mener une analyse pluraliste des rapports qui se nouent entre les ordres juridiques au sein de la communauté internationale, on comprend alors sans peine l'importance des constitutions nationales pour permettre l'exécution des normes édictées en dehors des ordres juridiques internes. En tant que norme fondamentale de l'ordre juridique interne, c'est la constitution qui contient en son sein les dispositions nécessaires pour déterminer les conditions de relevance dans l'ordre interne des actes de droit dérivé onusien. En tant que norme fondamentale de l'expression de la volonté souveraine de l'État, le filtre constitutionnel traduit la réintroduction de la volonté étatique dans le processus d'exécution de la norme de droit onusien, c'est-à-dire la nécessité absolue de l'existence de l'État comme atome de la communauté internationale.

911. Afin que l'acte de droit dérivé onusien soit considéré comme applicable dans l'ordre interne, la constitution nationale exige une réception de l'acte dans l'ordre interne. Cette réception peut être réalisée par une publication de l'acte au Journal Officiel, mais le plus souvent sa réception se fait à travers l'adoption d'un décret par le pouvoir exécutif[876],

875 J. COMBACAU, p. 53.

876 Voir pour exemple le Décret no 92-387 du 14 avril 1992 relatif à l'application de la résolution 748 du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant les sanctions contre la Libye ; Voir également le Décret

plus rarement à travers l'adoption d'un acte législatif[877]. Cette exigence de publication traduit une condition constitutionnelle d'effectivité de la norme internationale dans l'ordre interne. Cette exigence constitutionnelle signifie à la fois la nécessité de l'expression de la volonté de l'État pour l'exécution de l'acte onusien mais au-delà, elle signifie également la nécessité absolue de l'existence de l'État pour permettre l'effectivité du droit international.

912. En tant qu'elle manifeste la nécessaire expression de la volonté étatique, la publication ne peut pas s'analyser comme une simple « formalité technique »[878] requise pour permettre l'applicabilité dans l'ordre interne de l'acte de droit onusien. Au contraire, on peut considérer que la publication constitue au regard du droit constitutionnel l'un des éléments constitutifs de la formation de la volonté de l'État[879]. Bien que « la chose ne soit pas désirable »[880], notamment quant aux actes de droit dérivé qui ne devraient pas répondre aux mêmes conditions d'applicabilité que le droit originaire, il n'empêche que pour autant, tout ordre juridique considère la réception dans l'ordre interne comme une condition constitutionnelle de l'applicabilité de la norme internationale dans l'ordre interne. Si le Chapitre VII constitue un moyen d'éviction de la volonté des États dans le processus de formation de la norme de droit onusien, le filtre constitutionnel réintroduit la volonté de l'État à un stade ultérieur de l'existence de la norme[881], dans le processus d'exécution de la norme de droit dérivé onusien. Si l'ordre international est touché par un mouvement d'objectivisation du droit par le truchement du système de sécurité collective, dans l'ordre interne l'État reste pleinement souverain pour exécuter la prescription contraignante émise dans l'ordre international, l'existence du filtre constitutionnel participe d'une réappropriation interne de la norme onusienne. La constitution nationale est ainsi le moyen qui permet à l'État de réaffirmer sa souveraineté dans le processus d'exécution du droit dérivé onusien et ainsi de réaffirmer sa propre existence.

---

n° 93-1305 du 14 décembre 1993 relatif à l'application de la résolution 841 du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant les sanctions contre Haïti.

877 Voir pour exemple la Loi n° 2004-495 du 7 juin 2004 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies concernant l'exécution des peines prononcées par le Tribunal pénal international pour le Rwanda.

878 D. ALLAND, *op. cit.*, p. 1664.

879 H. KELSEN, *La transformation du droit international en droit interne*, RGDIP 1936, pp. 5-49, cité *in* CH. LEBEN, *Hans Kelsen – Écrits français de droit international*, PUF, 2001, p. 196.

880 H. KELSEN, *op. cit.*, p. 202.

881 H. KELSEN, *op. cit.*, p. 207 et p. 213.

913. Si dans l'ordre interne le droit dérivé onusien est supérieur à toute norme interne, il reste cependant toujours subordonné à la constitution[882], la primauté des normes internationales ne s'appliquant pas dans l'ordre interne aux dispositions de nature constitutionnelle[883]. L'existence de la constitution est donc la condition *sine qua non* de l'effectivité du droit dérivé onusien puisqu'en tant que norme fondamentale de l'ordre juridique étatique elle détermine les conditions d'applicabilité et donc d'effectivité du droit dérivé onusien. La persistance du filtre étatique traduit la nécessité de l'existence de l'État pour permettre l'effectivité du droit international[884].

914. L'existence de l'État apparaît d'une nécessité tellement absolue, à la fois pour l'effectivité du droit onusien et pour la stabilité de la communauté internationale, que lorsqu'il périclite, par manque d'autorité ou de légitimité, le droit dérivé onusien s'empresse de le rétablir. La technique des administrations intérimaires instituées par le système de sécurité collective permet l'édiction d'un acte de droit dérivé onusien ayant une fonction juridique équivalente à celle d'une constitution nationale. Le premier acte de droit dérivé onusien adopté dans ces cas extrêmes dans lesquels l'État n'est plus[885] a précisément pour objet de fonder un ordre juridique interne transitoire, doté de tous les éléments constitutifs nécessaires pour permettre l'exécution du droit dérivé onusien. L'existence impérative d'un acte aux fonctions constitutionnelles dans l'ordre interne traduit la nécessité impérieuse de redonner sa substance à l'État qui avait disparu, de mettre l'État sous perfusion onusienne pour lui permettre d'exister de nouveau. Ainsi, le filtre constitutionnel n'est pas uniquement utile et nécessaire à l'effectivité du droit dérivé onusien en ce qu'il permet à l'État d'acquiescer à l'exécution du droit onusien, il est, au-delà, le témoignage de l'impératif absolu que poursuit l'action coercitive onusienne de rétablissement de l'État.

915. Les mécanismes coercitifs institués par le système de sécurité collective permettent en situation de crise de passer outre le consentement de l'État dans l'édiction de la norme de droit international qui le lie mais ils ne peuvent pas passer outre une

882 D. ALLAND, *op. cit.*, p. 1658.

883 D. SIMON, *L'arrêt Sarran : dualisme incompressible ou monisme inversé ?*, op. cit., p. 6.

884 J.-D. MOUTON, *Réflexions sur le paradigme des relations entre droit international et droit interne à partir du processus d'internationalisation des constitutions dans les États en crise*, Mélanges offerts à Madjid BENCHIKH, Pedone, 2011, p. 9.

885 Exemples du Kosovo et du Timor oriental, soustraits respectivement à la souveraineté de l'Ex-Yougoslavie et de l'Indonésie.

automatique et nécessaire réappropriation interne de la norme onusienne à travers le filtre constitutionnel. En effet, l'existence d'une situation de crise peut justifier une certaine objectivisation de l'ordre international dont la production normative est alors moins marquée par la volonté étatique, cependant ce consentement perdure dans son rôle fondamental pour l'effectivité du droit international car sa primauté dans l'ordre interne dépend avant tout de la norme constitutionnelle qui prévoit sa réception. Cette persistance du consentement étatique révèle la centralité de l'État comme atome de la communauté internationale.

Ainsi, si la Charte permet le développement de mécanismes juridiques pour contraindre la volonté de l'État, c'est avant tout parce que le but poursuivi par ces mécanismes de la sécurité collective vise fondamentalement à renforcer l'État par la propagation de valeurs contenues dans la Charte.

B. Les valeurs de la sécurité collective comme moyen de consolider la substance de l'État

916. La prétention de la Charte des Nations Unies à incarner la constitution mondiale pour les situations de crise se manifeste dans le fait qu'elle est la source d'une internationalisation des droits constitutionnels nationaux à travers les valeurs que promeut le système de sécurité collective. La Charte énonce les principes et les valeurs à partir desquels les États peuvent s'organiser en communauté pacifiée. À ce titre, la Charte contient les mécanismes qui permettent de renforcer l'effectivité de l'État, sans l'existence duquel la communauté internationale ne saurait elle-même exister (1). Cependant, le but ultime de l'ONU n'est pas la simple coexistence d'une multitude d'États souverains mais bien, selon un schéma kantien, l'universalisation d'un certain type d'État, non plus uniquement effectif mais aussi légitime, l'État de droit, seul modèle étatique garant de la paix et de la sécurité internationales (2).

1. Soutenir le modèle étatique, condition d'existence de la communauté internationale

917. En énonçant que l'un des buts premiers de l'ONU est de promouvoir « entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droit des peuples

et de leur droit à disposer d'eux-mêmes »[886], la Charte des Nations Unies annonce l'idée que l'État constitue le modèle d'organisation politique privilégié des peuples dans l'ordre international. Ce droit à l'autodétermination a ainsi conduit à une augmentation considérable du nombre d'États composant la communauté internationale, dont les conditions de viabilité n'étaient cependant pas toujours réunies. La nécessité impérieuse de l'existence de l'État comme atome de la communauté internationale, a donc orienté l'action du Conseil de sécurité vers la restauration de l'autorité effective de l'État.

918. Bien que la Charte intronise les peuples dans l'ordre juridique international ceux-ci n'ont d'existence juridique dans l'ordre international que par le truchement des États au sein desquels ils sont institutionnalisés[887]. En effet, quoique la Charte ait vocation à instaurer un nouvel ordre mondial fondé sur le multilatéralisme, l'ONU comme instance internationale, voire universelle, a été établie dans un ordre international originellement ordonné autour des relations bilatérales que nouent entre eux les États-nations[888]. Dans cet ordre westphalien, l'existence de l'État constitue une « nécessité internationale »[889], elle est le fondement de la cité internationale interétatique[890]. Construit sur des bases interétatiques, le nouvel ordre mondial que la Charte tente d'instaurer ne reconnaît que le modèle de l'État-nation comme incarnation institutionnelle des Peuples des Nations Unies[891].

919. Ainsi, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, énoncé à l'article 1 paragraphe 2 de la Charte[892] et consacré par la CIJ comme un droit opposable *erga omnes*[893], a permis les revendications étatiques d'abord des anciens peuples colonisés aspirant à l'indépendance vis-à-vis de l'ancienne puissance coloniale puis des anciennes républiques soviétiques lors du délitement de l'ex-URSS, interrogeant l'existence même

886 CNU, art. 1 § 2.

887 CNU, préambule, *in fine* : « En conséquence, nos gouvernements respectifs, par l'intermédiaire de leurs représentants, réunis en la ville de San Francisco, et munis de pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, ont adopté la présente Charte des Nations Unies et établissent par les présentes une Organisation internationale qui prendra le nom de Nations Unies. »

888 F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau*, *op. cit.*, p. 158.

889 P.-M. DUPUY, *Sécurité collective et organisation de la paix*, Éditorial, RGDIP, 1993/3, p. 620.

890 P. BIRNBAUM, *Le type d'État tient toujours, in L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel TROPER*, Economica, 2006, p. 185.

891 CIJ, *affaire du Sahara occidental*, avis consultatif du 16 octobre 1975, Rec., not. § 80, p. 39.

892 CNU, art. 1er § 2 : « Les buts des Nations Unies sont les suivants : 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 »

893 CIJ, Affaire relative au Timor oriental (Portugal c. Indonésie), arrêt du 30 juin 1995, Rec., § 29 p. 102.

d'un droit à la sécession[894]. Ce droit à l'autodétermination implique pour les peuples revendiquant leur indépendance la liberté de choisir la forme de gouvernement sous laquelle ils entendent vivre[895]. Ce droit à l'autodétermination rejoint donc à la fois le principe d'autonomie constitutionnelle et celui de l'effectivité du gouvernement. En effet, l'ordre westphalien, dans lequel la puissance est le maître mot[896], est construit sur un principe d'effectivité. L'effectivité du gouvernement, sa capacité à maintenir l'ordre sur le territoire étatique et aux frontières de l'État, constitue l'unique condition à l'entretien de relations interétatiques[897]. L'existence de l'État ne dépend donc que de la capacité de son gouvernement à exercer effectivement une contrainte sur la population et sur le territoire soumis à sa juridiction. En conséquence, le droit international s'est construit sur le principe de l'autonomie constitutionnelle des États[898], c'est-à-dire sur l'indifférence des choix politiques des États quant à la détermination de leur régime politique[899]. Ainsi le droit international issu de l'ordre westphalien, indifférent à la nature des régimes politiques et soucieux de la seule stabilité des gouvernements, se présente comme un instrument de coordination des souverainetés[900].

920. Cependant, ce droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, au regard de la multiplication du nombre d'États auxquels il a donné naissance, a pu être sévèrement critiqué par la doctrine en ce que, instrument à produire des États, il ne garantirait pas pour autant la pérennité d'États viables. Les États issus de la décolonisation construits sur les anciennes frontières coloniales comme les États issus de la décommunisation semblent parfois inadaptés aux réalités ethniques et historiques, apparaissant incapables d'assurer leurs fonctions régaliennes traditionnelles, subissant de fait une atteinte à leur essence même. C'est au regard de ce contexte que l'action menée par le Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII peut traduire son rôle de constructeur, de restaurateur ou de substitut aux structures étatiques défaillantes[901]. Les actions coercitives menées par le

894 M. BEDJAOUI, *Article 1 (Commentaire général)*, in J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies - Commentaire article par article*, op. cit., p. 317.
895 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 316.
896 F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *op. cit.*, p. 162.
897 A. MOINE, *La validité de la détermination internationale d'une source unique de légitimité du pouvoir interne*, Civitas Europa, n° 6, mars 2001, p. 225.
898 Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies.
899 A. MOINE, *op. cit.*, p. 225.
900 M. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 325.
901 P.-M. DUPUY, *op. cit.*, p. 620.

Conseil ont toujours et d'abord pour objectif de rétablir l'autorité effective de l'État, en garantissant à la fois une maîtrise de la sécurité aux frontières et à l'intérieur du territoire étatique. Seule l'effectivité de l'État permettant de conclure à son existence juridique, l'action coercitive du Conseil doit donc avant tout contribuer à rétablir l'autorité effective de l'État sur l'ensemble de son territoire pour permettre à l'État de survivre.

921. C'est donc dans un objectif de rétablissement de la souveraineté étatique que le Conseil procède à son internationalisation, la fonction stratégique de l'intervention internationale vise à préserver la paix par la restauration de l'État[902]. La revitalisation du Conseil de sécurité correspondant à cette période de multiplication d'États parfois défaillants, on a ainsi pu assister sur le fondement du Chapitre VII à une internationalisation croissante des constitutions des États en crise[903], allant de l'établissement de garanties internationales de la constitution[904] jusqu'à l'élaboration de constitutions « hétéronomes »[905]. Cette internationalisation forcée de la norme fondamentale de l'État, qui peut paraître à première vue comme une dévalorisation de la notion même de constitution[906], constitue en réalité un appui à la souveraineté de l'État[907] puisqu'il s'agit de doter l'État de normes constitutionnelles garantissant le rétablissement de son autorité effective.

922. Cette internationalisation contrainte de la norme fondamentale étatique traduit cependant un réel anéantissement du principe d'autonomie constitutionnelle[908] sur lequel l'ordre westphalien s'était pourtant construit. L'imposition d'une constitution

---

902 J.-D. MOUTON, *Les mutations de la notion de constitution et le droit international*, Civitas Europa, n° 6, mars 2001, p. 27.

903 Pour une analyse globale du phénomène d'internationalisation des constitutions des États en crise voir K. NDJIMBA, *L'internationalisation des constitutions des États en crise – Réflexions sur les rapports entre droit international et droit constitutionnel*, thèse, 2011, Université de lorraine.

904 Voir par exemple la limitation de l'étendue de la souveraineté du peuple irakien tant qu'il ne s'est pas encore doté d'instances démocratiques représentatives, S/RES/1483 (2003) §§ 20-22 ; voir l'obligation imposée par le Conseil de reconnaître le Président de la République de Côte d'Ivoire démocratiquement élu, S/RES/1962 (2010) § 1er ; voir l'assistance dans la rédaction de la Constitution au Congo, S/RES/1565 (2004) § 7-a) et en Somalie, S/RES/1814 (2008) § 5.

905 N. MAZIAU, *L'internationalisation du pouvoir constituant – Essai de typologie : le point de vue hétérodoxe du constitutionnaliste*, RGDIP 2002, p. 552. V. par exemple au Kosovo où une Constitution temporaire a été promulguée par le RSSG sous la forme d'un règlement de l'Administration intérimaire le 15 mai 2001, UNMIK/REG/2001/9 portant cadre constitutionnel provisoire pour une administration autonome du Kosovo.

906 J.-D. MOUTON, *op. cit.*, p. 27.

907 N. MAZIAU, *op. cit.*, p. 551.

908 S. PIERRE-CAPS, *La Bosnie-Herzégovine : un État virtuel ?*, Civitas Europa, n° 4, mars 2000, p. 3.

internationalisée sans réception populaire risquerait alors de priver la constitution de son socle démocratique[909]. L'internationalisation contrainte des constitutions ferait ainsi courir un risque de « hiatus »[910] entre le droit international qui reconnaît l'existence de l'État selon ses propres critères et le droit constitutionnel qui ne peut souffrir l'existence d'États « virtuels »[911] au sein desquels le *demos* n'existerait pas. Or si le peuple constituant semble matériellement disparaître derrière l'internationalisation des constitutions, il réapparaît formellement en tant que peuple votant[912] à travers la réappropriation interne de la constitution dont le contenu a été internationalisé[913]. Par le processus d'internationalisation contrainte des constitutions des États en crise, ce n'est pas seulement l'État en tant que tel que le Conseil cherche à reconstruire mais bien un certain type d'État, l'État de droit.

2. Construire l'État de droit, condition d'existence de la paix internationale

923. C'est en poursuivant la préservation des fondements de l'ordre westphalien à travers la protection de l'État que le système de sécurité collective s'en détache en promouvant un certain type d'État, grâce aux potentialités normatives contenues dans la Charte des Nations Unies. Ce n'est plus un État doté d'une puissance effective que le Conseil cherche à maintenir ou à reconstruire par ses actions coercitives mais bien un État démocratiquement légitime. L'État de droit prôné en tant que modèle, en tant qu'idéal-type de l'État, paraît en effet le seul capable de garantir un état de paix au sein de la communauté internationale en ce qu'il garantit le respect des droits de l'individu. La Charte s'inscrit alors clairement dans le schéma kantien de la paix perpétuelle.

924. Rédigée dans les derniers mois de la seconde guerre mondiale, la Charte tisse un lien indéfectible entre le maintien de la paix et le respect de la dignité humaine dès la lecture de son préambule. Quand bien même ces dispositions de la Charte ont un caractère plutôt

909 A. MOINE, *op. cit.*, p. 232.
910 S. PIERRE-CAPS, *op. cit.*, p. 13.
911 S. PIERRE-CAPS, *ibid*.
912 A. MOINE, *op. cit.*, p. 234.
913 J.-D. MOUTON, *Réflexion sur le paradigme des relations entre droit international et droit interne à partir du processus d'internationalisation des constitutions dans les États en crise, op. cit.*, p. 9.

politique que juridique[914], le préambule contribue à une théorie générale de la Charte[915] qui permet une interprétation téléologique des dispositions qui la constituent. Le caractère indissociable de la préservation de la paix et de la protection des droits fondamentaux est réaffirmée à l'article 55 qui énonce clairement que seule la garantie d'un bien-être des individus peut permettre l'instauration de relations pacifiques entre les Nations[916]. La réalisation de la paix ne peut être obtenue que dans le respect des droits fondamentaux de la personne humaine.

925. C'est sur cette voie que s'est engagé le Conseil de sécurité au cours de la décennie 1990 qui a vu une amplification des interventions du Conseil pour mettre un terme à des crises non plus strictement inter-nationales mais également internes, lorsqu'elles conduisent à des violations systématiques de droits fondamentaux de l'individu[917]. L'appréciation de l'étendue de ses pouvoirs coercitifs par le Conseil au regard des buts des Nations Unies exprimés dans le préambule de la Charte, dont la rédaction parfois ambiguë permet une certaine souplesse d'interprétation[918], lui a permis de développer une conception de la paix non plus uniquement sécuritaire mais plus largement structurelle[919]. Ce qui paraît préjudiciable à la paix internationale ce n'est plus seulement l'existence d'un conflit armé international, certains aspects d'une crise purement interne peuvent constituer une menace pour la communauté internationale dans son ensemble en raison d'atteintes graves portées aux droits fondamentaux de l'homme. La réactivation du système de sécurité collective a ainsi eu lieu en raison notamment des atteintes aux droits de la population du Koweït par le gouvernement irakien[920] et par la suite, le Conseil de sécurité a estimé que les violations massives des droits de l'homme en ex-Yougoslavie[921] et au Rwanda[922] constituaient une menace à la paix puis, plus largement, qu'une atteinte à la démocratie et à l'ordre

914 CH. DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, Pedone, 1963, p. 141, cité *in* J.-P. COT et A. PELLET, *Préambule*, *in* J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies - Commentaire article par article, op. cit*., p. 292.

915 J.-P. COT et A. PELLET, *ibid.*

916 CNU, 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 […]. » (c'est nous qui soulignons)

917 L.-A. SICILIANOS, *L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international, op. cit*., p. 262.

918 J.-P. COT et A. PELLET, *ibid.*

919 P.-M. DUPUY, *Sécurité collective et organisation de la paix, op. cit*., p. 623.

920 S/RES/677 (1990) et S/RES/678 (1990).

921 S/RES/808 (1993).

922 S/RES/955 (1994).

constitutionnel établi[923] pouvait également être à l'origine d'une menace à la paix et à la sécurité internationales.

926. Ainsi, au-delà de la protection des droits fondamentaux, il semble que le Conseil de sécurité en vienne à protéger un certain modèle d'État dans lequel est garanti le triptyque État de droit – démocratie pluraliste – protection des droits fondamentaux[924], remettant ainsi en cause l'existence du principe de neutralité des régimes politiques, c'est-à-dire l'existence même du principe d'autonomie constitutionnelle sur lequel s'était construit l'ordre westphalien. Il semble au contraire qu'un principe de légitimité démocratique ait supplanté le principe d'effectivité qui déterminait seul auparavant l'existence juridique de l'État. À travers l'expansion de l'utilisation de ses pouvoirs coercitifs par le Conseil de sécurité, semble émerger un principe de légitimité du pouvoir issu non seulement d'un mode de dévolution électoral des mandats politiques[925], mais également de la réalisation du bien-être de la population soumise à ce pouvoir. S'inscrivant dans une logique de la double légitimation du pouvoir[926], le Conseil estime que le pouvoir politique doit être à la fois démocratiquement légitimité par les élections mais aussi par sa capacité à garantir aux individus le respect de leurs droits fondamentaux[927]. Le pouvoir est légitimé au travers des seuls individus, la domination du pouvoir ne peut être acceptée que parce que le pouvoir a été librement choisi et qu'il poursuit la réalisation du bien être social[928]. Ainsi, on découvre au fur et à mesure des actions coercitives décidées par le Conseil l'émergence d'un « prêt à (im)porter institutionnel »[929] qui confèrerait à l'État sa légitimité, composé de divers principes tels que celui de l'élection des gouvernants, de la responsabilité de l'organe exécutif, de la démocratie pluraliste, associant des élections libres et un principe de

---

923 Voir par exemple en Haïti où le Conseil autorise le recours à la force militaire pour faciliter le départ de la junte militaire afin de restaurer la démocratie et d'assurer le retour du Président démocratiquement élu, S/RES/940 (1994), § 4. Voir également en Sierra Leone où le Conseil exige que la junte militaire cède le pouvoir pour permettre le rétablissement du gouvernement démocratiquement élu et le retour à l'ordre constitutionnel, S/RES/1132 (1997) § 1er.

924 J.-D. MOUTON, *Réflexion sur le paradigme des relations entre droit international et droit interne à partir du processus d'internationalisation des constitutions dans les États en crise, op. cit*., p. 16.

925 A. MOINE, *op. cit.*, p. 226.

926 P. DURAN, (*Im)puissance publique : un regard extérieur*, Propos introductifs au colloque de l'AFDA de Grenoble des 22-24 juin 2011, *La puissance publique*, LexisNexis, Colloques et débats, 2012.

927 L'idée d'une double légitimité du pouvoir est également développée par P. ROSANVALLON, voir Le Monde, 29 septembre 2010, G. COURTOIS, Le grand débat, consultable à l'adresse suivante : http://www.breizhandnews.fr/article-20-09-2010---pierre-rosanvallon-le-pouvoir-contre-l-interet-general-le-monde-57410436.html.

928 A. MOINE, *op. cit.*, p. 236.

929 A. MOINE, *op. cit.*, p. 225.

séparation des pouvoirs, de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la garantie des droits fondamentaux. Ces principes doivent être inscrits dans la norme fondamentale de l'État afin de bénéficier du plus haut degré de protection dans l'ordre interne, garanti en dernier ressort par l'existence d'une Cour constitutionnelle chargée d'en assurer le respect.

927. Les valeurs promues par le système de sécurité collective considérant que paix internationale et dignité humaine sont intrinsèquement liées donnent lieu à une protection essentielle de l'État qu'il s'agit avant tout de restaurer pour rétablir la paix. L'élargissement de la notion de paix semble avoir mis à mal le traditionnel principe d'effectivité qui guide l'existence de l'État, au profit d'un principe de légitimité démocratique. En promouvant l'État de droit comme seul modèle d'État capable de garantir le respect des droits fondamentaux des individus et donc de garantir la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité poursuit la réalisation du schéma kantien de la paix perpétuelle selon lequel seule une alliance d'États républicains permettrait de garantir la fin de toutes les guerres[930]. En ce que les régimes démocratiques permettent de juguler les conflits internes qui pourraient intervenir en leur sein par leur politisation[931], ils seraient alors les plus aptes à assurer des relations pacifiques entre eux. En élargissant la conception qu'il se fait d'une menace à la paix, le Conseil de sécurité permet au droit international en situation de crise d'évoluer d'un simple droit de coordination des souverainetés vers une mission de transformation de la société internationale en une véritable communauté au service de la protection des droits humains et donc de la paix et de la sécurité internationales.

928. Par les mécanismes juridiques qu'elle contient ainsi que par les valeurs qu'elle promeut, la Charte participe donc d'une internationalisation des droits constitutionnels internes en propageant le modèle de l'État de droit comme moyen de préserver la paix. Ainsi, au nom de la préservation de l'État puis de la promotion de l'État de droit, seul véritable atome de la communauté internationale pacifiée, les situations de crise sont l'occasion pour l'ordre international de modeler les ordres internes de manière à ce qu'ils soient aptes à garantir la paix à travers la protection des droits fondamentaux de l'individu. En tant que socle normatif permettant l'internationalisation des constitutions

930 I. KANT, *Vers la paix perpétuelle*, J.-F. POIRIER et F. PROUST (trad.), GF Flammarion, Paris, 1991, p. 91.
931 A. MOINE, *op. cit.*, p. 237.

dans des situations de crise, la Charte pourrait légitimement prétendre au statut de constitution mondiale pour remédier à ces situations dangereuses pour la communauté internationale. Une telle conclusion ne peut être confirmée qu'au regard du rôle joué par la Charte vis-à-vis de l'ordre international lui-même.

§ 2. La Charte comme vecteur de la constitutionnalisation du droit international

929. Il est possible d'interroger la capacité de la Charte des Nations Unies à être la constitution mondiale pour les situations de crise en ce qu'elle met en place des mécanismes particuliers dans le but de préserver les valeurs essentielles à vocation universelle qu'elle a érigées en fondements de la communauté internationale. La structuration et la hiérarchisation normative que la Charte initie au sein de l'ordre juridique international paraissent à première vue militer en faveur de la reconnaissance de la fonction constitutionnelle jouée par la Charte au sein de l'ordre international. Cependant, si la Charte peut faire matériellement fonction de constitution[932], certaines limites formelles semblent au contraire interdire une réelle constitutionnalisation de la Charte au sein de l'ordre international (A). Il apparaît ainsi que si la Charte ne peut pas en elle-même matérialiser la constitution mondiale, elle participe cependant d'une constitutionnalisation de l'ordre juridique international lui-même, au-delà de l'*instrumentum* qu'elle constitue (B).

A. La question de la constitutionnalisation de la Charte dans l'ordre international

930. La capacité de la Charte à devenir la constitution de la communauté interétatique semble avoir été l'ambition des États fondateurs des Nations Unies qui ont entendu construire un nouvel ordre mondial institué au sein de l'Organisation des Nations Unies[933]. Dans un ordre juridique au sein duquel toute norme ne peut résulter que de la rencontre des volontés étatiques, la norme fondamentale d'un nouvel ordre international ne pouvait donc être formalisée qu'à travers un traité qui devait en outre préserver l'égalité souveraine des États.

---

932 J.-M. SOREL, *La répartition des compétences entre les organes des Nations Unies : pour un agencement évolutif hors modèle, in* R. CHEMAIN et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?*, Cahiers internationaux n° 20, CEDIN Paris X, Pedone, 2006, pp. 17-18

933 H. TRUMAN avait ainsi comparé la Charte à une constitution, appelée à croître et à se développer au fil du temps, cité *in* P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international – Cours général de droit international public*, RCADI, 2002, t. 297, p. 218, note n° 375.

Cette première bivalence de la Charte[934] qui se veut fondatrice d'un nouvel ordre tout en étant construite sur les préceptes intersubjectifs du modèle classique explique pourquoi les ambitions constitutionnelles de la Charte (1) se heurtent à des limites formelles (2).

1. Les potentialités matérielles d'une constitutionnalisation de la Charte

931. Dans son esprit, la Charte des Nations Unies peut être considérée comme la constitution de l'ordre juridique international en ce qu'elle est porteuse d'un véritable bouleversement normatif de l'ordre juridique international. Matérialisant le renversement des valeurs qui s'est produit au sortir de la seconde guerre mondiale, la Charte a permis le développement normatif des valeurs essentielles qui fondent la communauté internationale.

932. L'existence d'une constitution de l'ordre juridique international n'est pas nouvelle puisque c'est sous l'influence de la pensée kantienne, prônant la conclusion d'une alliance de paix afin de « terminer pour toujours toutes les guerres »[935] pour que soit institué un état de paix, que la doctrine, notamment germanique, voit dans l'interdiction fondamentale du recours à la guerre[936] l'émergence d'une constitution de l'ordre juridique international[937]. Dans un ordre au sein duquel la compétence de guerre permet aux États de régler leurs différends pour rétablir la paix, une telle interdiction constitue un bouleversement des fondements du droit international classique. Le droit international contemporain naît alors de l'adoption de la Charte qui hisse le maintien de la paix au sommet des priorités de l'Organisation et fait de cette interdiction fondamentale du recours à la force un principe cardinal de l'établissement d'un état de paix en dotant la communauté internationale des moyens coercitifs pour rendre effective cette interdiction fondamentale. En cela, la Charte remplit typiquement cette fonction constitutionnelle de rupture avec l'ordre ancien puisqu'une compétence antérieurement primordiale des États est transformée en une interdiction fondamentale sur laquelle se fonde l'ensemble de l'édifice institutionnel et normatif des Nations Unies portant un « nouveau projet de société »[938].

934 P.-M. DUPUY, *op .cit.*, p. 221.
935 I. KANT, Vers la paix perpétuelle, p. 91.
936 Dès l'adoption du Pacte Briand-Kellog le 17 août 1928.
937 P.-M. DUPUY, *op. cit.*, p. 228.
938 S. SZUREK, *op. cit.*, p. 40.

933. En tant que « contrat social fondateur »[939], la Charte énonce des normes qui revêtent une « qualité constitutionnelle »[940] car elles régissent les « aspects essentiels de la société internationale »[941], elle est donc traversée par une logique constitutionnelle. Ces normes essentielles qui sont énoncées dans les deux premiers articles de la Charte constituent les « règles fondamentales [...] auxquelles chacun des membres de l'ordre juridique international ne saurait déroger »[942] sans porter atteinte aux fondements mêmes de la société internationale. Ainsi, afin de garantir l'objectif fondamental qu'est le maintien de la paix, la Charte consacre une série de principes essentiels et interdépendants les uns des autres qui doivent dorénavant être les points cardinaux qui guident l'action des États et des Nations Unies. L'interdiction du recours à la force (art. 2 § 4) apparaît comme la conséquence directe de la consécration du maintien de la paix comme objectif primordial de l'Organisation (art. 1er § 1er), avec son corollaire qu'est le règlement pacifique des différends interétatiques (art. 2 § 3). L'égalité souveraine des États (art. 2 § 1er) et le principe de non ingérence dans les affaires intérieures (art. 2 § 7) sont deux principe hérités de l'ordre ancien westphalien sans lesquels la Charte n'aurait pas pu voir le jour puisque quoique ses ambitions soient constitutionnelles elle demeure formellement un traité international issu de la rencontre des volontés étatiques. Enfin, le droit des peuples à l'autodétermination (art. 1er § 2) ainsi que le respect et la promotion des droits de l'homme (art. 1er § 3) parachèvent cet édifice normatif.

934. L'ensemble de ces règles énoncées dans les premières dispositions de la Charte est lié par un rapport d'équivalence à la notion de paix et de sécurité internationales[943], c'est par leur réalisation que peut être atteint l'état de paix pour la poursuite duquel l'ONU a été instituée. Le maintien de la paix que la Charte hisse au rang de la plus haute préoccupation de l'Organisation incarne le bien commun de la communauté internationale qu'elle se doit de protéger et de poursuivre, à travers le développement d'un sous-système juridique spécifique chargé d'en garantir le respect en générant du droit dérivé pour en développer la

939 A. PELLET, *Propos introductifs à la table ronde – la Charte, constitution de la communauté internationale*, *in* R. CHEMAIN et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies constitution mondiale ?*, *op. cit.*, p. 176.

940 R. CHEMAIN, *Le contrôle des actes de l'Organisation, in* R. CHEMAIN et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies constitution mondiale ?, op. cit*., p. 52.

941 S. SZUREK, *op. cit.*, p. 41

942 P.-M. DUPUY, *op. cit.*, p. 237.

943 O. DE FROUVILLE, *op. cit.*, p. 137.

portée normative. Depuis la revitalisation du Conseil au début de la décennie 1990, la protection des droits fondamentaux de l'individu est devenue une raison de l'activation du système de sécurité collective[944] et a provoqué une « véritable "révolution" dans l'ordre juridique international »[945]. C'est en effet par le truchement du système de sécurité collective et du droit dérivé onusien produit en son sein que la notion éthique de paix, valeur cardinale de la communauté internationale, a vu son corpus normatif consacré à travers l'émergence du triptyque État de droit – pluralisme – droits de l'homme. Ce triptyque permet en effet la préservation de la sécurité des sujets de l'ordre international, qu'ils en soient les sujets originaires et voient en tant qu'États leur égalité souveraine consacrée ou qu'ils en soient les sujets dérivés et voient en tant qu'individus leur droit à la vie protégé à travers l'interdiction de la torture et du génocide. Les règles énoncées dans la Charte et qui ont acquis le statut de normes de *jus cogens* sont précisément ces règles qui garantissent la sécurité de chacun, condition première pour emprunter le chemin menant à la réalisation du bien commun de la communauté internationale.

935. Cet aperçu des potentialités normativement constitutionnelles contenues dans la Charte se heurte à la constatation de limites formelles à l'aspect macro-constitutionnel de la Charte. Le caractère insuffisamment poussé de l'institutionnalisation à laquelle procède l'Organisation témoigne d'un droit international relationnel et intersubjectif encore prédominant que la nature conventionnelle de la Charte ne fait que confirmer.

2. Les limites formelles d'une constitutionnalisation de la Charte

936. Quand bien même la Charte incarne les ambitions constitutionnelles des États fondateurs des Nations Unies, l'état du droit international au moment de son adoption n'a pas permis de tirer toutes les conséquences d'une telle ambition et des limites formelles au caractère constitutionnel de la Charte apparaissent aujourd'hui encore indépassables. On ne peut que constater que la séparation des pouvoirs initiée dans la Charte mais surtout sa nature conventionnelle sont autant de limites formelles à faire d'elle la constitution de la communauté internationale.

---

944 S. SZUREK, *Les valeurs de la communauté internationale et la société civile internationale, in* R. CHEMAIN et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies constitution mondiale* ?, op. cit., p. 200.

945 L.-A. SICILIANOS, *L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international, op. cit*., p. 267.

937. Au sein de l'ordre juridique international, la séparation des pouvoirs n'existe pas en tant que telle, les États partageant entre eux à la fois la compétence d'élaboration de la norme, ce qui donne au droit international son caractère fondamentalement intersubjectif, et l'exécution de la norme, les États détenant seuls le monopole de l'exercice de la puissance publique faisant ainsi de l'ordre international un ordre décentralisé de contrainte. L'existence du système de sécurité collective remet en cause ce modèle pour ce qui est des situations de crise dans l'ordre international puisque la Charte institue une sorte de pouvoir gouvernemental en charge des politiques de lutte contre les menaces à la paix à l'origine de normes objectives qui peuvent parfois être mises en œuvre par une puissance publique internationale.

938. Mais si l'on peut douter de la pertinence de la séparation des pouvoirs instituée par la Charte et ainsi de son caractère constitutionnel en raison du déficit de légitimité dont souffre le Conseil[946] et de sa capacité à poursuivre véritablement la satisfaction de l'intérêt général, c'est avant tout parce qu'en créant la fonction de maintien de la paix, la Charte ne fournit pas les garanties nécessaires à ce qu'un équilibre entre les différents pouvoirs qu'elle institue soit effectivement maintenu. L'objectif d'un régime de séparation des pouvoirs est de garantir que le pouvoir ne sera pas concentré entre les mains d'un seul organe et donc d'instituer des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité, politique ou juridique, de l'organe détenteur du pouvoir, la responsabilité se présentant en effet comme la dette première du pouvoir[947].

939. Ni l'existence de moyens d'action réciproques entre l'Assemblée et le Conseil, ni l'existence d'un tiers impartial ne constitue des mécanismes effectifs dans les dispositions de la Charte, faisant peser le risque que le Conseil abuse de ses pouvoirs sans qu'il ne puisse être soumis à aucun contrôle. L'absence de contrôle de la bonne répartition des compétences a permis au Conseil de s'immiscer dans le domaine pénal en créant les deux TPI, voire dans le domaine judiciaire en limitant parfois le rôle de la

946 Bien que le Conseil n'ait pas été créé selon un principe de représentativité mais d'efficacité ainsi que le rappelle la doctrine, voir not. T. DIEHN, *Vers une réforme du Conseil de sécurité – de quelques aspects en vue d'augmenter sa légitimité*, *op. cit.*, p. 9 ; S. SUR, *Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir*, *op. cit.*, p. 65 ; G. CAHIN, *Les Nations Unies, la gouvernance et la restructuration de la société internationale*, *op. cit.*, p. 312.

947 G. CARCASSONNE, *La Constitution*, éd. Points, essais, 2004, 6e éd., p. 25, cité *in* R. CHEMAIN, *op. cit.*, p. 47.

CPI[948], et récemment encore en réalisant une incursion dans le domaine typiquement législatif en imposant aux États d'adopter des législations internes particulières pour lutter contre le terrorisme[949] ou la prolifération des armes de destruction massive[950]. La Charte a en réalité « organisé l'autonomie du Conseil de sécurité »[951] qui se manifeste par un contrôle politique plutôt insignifiant de l'Assemblée sur les activités du Conseil[952] et par un contrôle juridictionnel qui reste « aléatoire et virtuel »[953], interdisant à l'heure actuelle de constater l'existence d'un contrôle effectif de constitutionnalité des résolutions qu'il adopte.

Si le Doyen FAVOREU considère qu'« il n'y pas de droit constitutionnel, au sens moderne de l'expression, sans juge constitutionnel »[954] puisque le droit constitutionnel est aujourd'hui avant tout garanti par un juge, alors on ne saurait reconnaître de caractère constitutionnel à la Charte en raison de l'insuffisance du contrôle juridictionnel pesant sur l'exercice de ses pouvoirs par le Conseil de sécurité. Non seulement le contrôle des résolutions n'est pas automatique et ne peut être réalisé qu'à titre incident, mais de surcroît la CIJ a établi une présomption de validité des résolutions du Conseil de sécurité qui implique le caractère minimum du contrôle juridictionnel exercé à leur encontre et qui, conjuguée au principe de primauté des actes de droit dérivé onusien issue de l'article 103, situe les résolutions du Conseil dans une sorte de « supra-légalité incontestable »[955], difficilement acceptable au regard de l'étendue croissante des pouvoirs du Conseil.

940. Outre cette insuffisance organique quant à la séparation des pouvoirs, c'est avant tout sa nature conventionnelle qui implique une limite fondamentale au caractère et même au devenir constitutionnel de la Charte elle-même[956]. Le concept de constitution est caractérisé par le fait qu'en tant qu'acte fondateur, celle-ci « émane d'*un* souverain [...]

---

948 En confiant la situation au Darfour au Procureur de la CPI, le Conseil a réalisé une sorte de marchandage en refusant à la CPI sa compétence vis-à-vis des contingents nationaux impliqués dans des opérations de maintien de la paix, voir S/RES/1593 (2005) § 6.

949 S/RES/1373 (2001).

950 S/RES/1540 (2004).

951 R. CHEMAIN, *op. cit.*, p. 62.

952 R. CHEMAIN, *op. cit.*, p. 60. Seul le pouvoir budgétaire de l'Assemblée constitue une réelle limite à la liberté d'action du Conseil (CNU, art. 17 § 1er).

953 G. CAHIN, *op. cit.*, p. 314.

954 L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTION, J.-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 7e éd., p. 83, cité *in* R. CHEMAIN, *op. cit.*, p. 47.

955 G. CAHIN, *op. cit.*, p. 314.

956 V. M. FORTEAU, *op. cit.*, p. 123.

qui se définit lui-même comme suprême »[957], elle est donc par définition un acte unilatéral en ce que le souverain qui l'édicte est un[958]. La question qui se pose est alors celle de savoir si le concept de constitution est adaptable aux réalités sur lesquelles est fondé l'ordre international dont les sujets originaires ne sont que des souverains égaux, ne pouvant se soumettre à aucune autorité supérieure sans perdre d'office leur qualité de souverain. Ainsi, si l'ensemble des États décide de créer un ordre juridique nouveau, l'unique solution à leur disposition réside dans la conclusion d'un traité, acte conventionnel fondateur d'une « société d'égaux »[959].

Cependant, en tant qu'instrument conventionnel, la Charte voit sa portée régie par l'effet relatif des traités, ses dispositions ne peuvent lier que les États qui y ont expressément consenti, sauf s'il est reconnu que les normes qu'elle contient ont acquis une nature coutumière auquel cas, c'est en se soumettant aux normes dont la source est une coutume que les États non membres l'Organisation respectent les normes issues de la source conventionnelle qu'est la Charte. À la lecture d'un tel énoncé qui est la conséquence logique du statut conventionnel des normes contenues dans la Charte, le dilemme du devenir de la Charte se révèle de manière flagrante. En tant que source conventionnelle du droit constitutionnel de l'ordre international, soit elle ne pourra jamais s'imposer potentiellement à la totalité des États puisque l'existence d'un État tiers à la Charte est potentiellement toujours envisageable, soit ce n'est pas elle en tant que traité qui s'imposera à la totalité des États mais une norme éventuellement identique provenant d'une source coutumière autonome. Une constitution s'impose à l'ensemble des sujets de l'ordre juridique qu'elle institue en ce qu'elle est la source de toute norme de cet ordre juridique, or la Charte ne peut prétendre régir par les normes qu'elle contient l'universalité des sujets de l'ordre juridique international en temps de crise sauf à n'être plus considérée comme un contenant mais comme un unique contenu, c'est-à-dire à n'être considérée qu'en tant qu'ensemble de normes et non plus en tant que source du droit.

941. La Charte en tant que traité de droit international, bien qu'ayant un objet fondamental pour la communauté internationale, ne peut donc pas être considérée

---

957 A. PELLET, *Propos introductifs*, *in* R. CHEMAIN et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies constitution mondiale ?*, *op. cit.*, p. 176 (c'est l'auteur qui souligne).

958 Y. LAURANS, *Recherches sur la catégorie juridique de constitution et son adaptation aux mutations du droit contemporain*, thèse, Université Nancy 2, novembre 2009, pp. 173-174.

959 A. PELLET, *ibid.*

comme la constitution de l'ordre juridique international sauf à envisager son dépassement. En effet, si la Charte n'est pas *en elle-même* la constitution de l'ordre international, c'est *par elle* que le droit international peut connaître une constitutionnalisation puisqu'elle est le texte qui permet l'émergence d'une hiérarchie normative substantielle dans l'ordre international[960].

B. L'esquisse d'une constitutionnalisation par la Charte du droit international

942. Le droit international contemporain semble tiraillé entre deux pôles, l'un affirmant l'existence d'une communauté internationale dont les intérêts supérieurs doivent être protégés grâce à la solidarité, l'autre fondé sur l'égalité souveraine des États protégeant l'autonomie de leur volonté par la nature intersubjective des normes de droit international. En période de crise, lorsque l'État voit ses fondements ébranlés par manque d'effectivité ou de légitimité faisant peser un risque de menace pour le bien commun, le premier aspect l'emporte sur le second, la volonté des États est subordonnée aux intérêts supérieurs de la communauté internationale. Dans le même temps, ces deux pôles aux tendances foncièrement centrifuges se renforcent mutuellement, si la communauté internationale impose à travers ses valeurs essentielles les conditions d'existence de l'État à travers le modèle de l'État de droit, c'est avant tout dans le but de le renforcer car l'État reste l'un des principaux organes par lesquels la communauté internationale peut exister et agir juridiquement. La valorisation des intérêts suprêmes de la communauté internationale permet alors d'esquisser une constitutionnalisation de l'ordre juridique international à travers les valeurs promues par la Charte pour maintenir la paix. Au cours de ce processus qui semble en perpétuelle progression, la communauté internationale permet l'émergence d'un droit commun universel (1) dont la communauté interétatique garantit l'existence (2).

960 P.-M. DUPUY, *Ultimes remarques sur la « constitutionalité » de la Charte des Nations Unies, in* R. CHEMAIN et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies constitution mondiale ?, op. cit*., p. 221.

1. La communauté internationale et la possibilité de l'émergence d'un droit commun universel

943. La rencontre fertile de la Charte et de la notion de communauté internationale a permis l'émergence de normes particulières dans l'ordre international, qui le structurent et le hiérarchisent au point que l'on pourrait y constater une constitutionnalisation de l'ordre international. Ce phénomène juridique d'agencement hiérarchique de certaines normes de droit international, l'émergence d'un corpus normatif aux propriétés singulières, semble initier une évolution cruciale de l'ordre international qui, sans pouvoir être assimilée à une « internalisation » du droit international selon laquelle le droit international serait devenu le droit interne de la communauté mondiale, consacrerait plutôt l'avènement d'un ordre juridique universel selon la vision kantienne d'une alliance fédérative entre les peuples de la terre[961].

944. L'émergence d'un corpus normatif en droit international auquel aucun État ne pourrait déroger prend incontestablement sa source dans la Charte des Nations Unies. Les principes et valeurs qu'elle consacre dans ses articles 1 et 2 constituent la source matérielle d'un droit constitutionnel qui émergerait dans l'ordre juridique international. Le fait que la Charte proclame des « valeurs de caractère universel [qui] pourraient être inscrites dans une constitution mondiale »[962] interroge ainsi la capacité des normes qu'elle énonce à devenir les principes constitutionnels de l'ordre juridique international. Ce ne serait donc pas la Charte en tant que source du droit mais bien en tant qu'ensemble de normes qui se verrait ainsi reconnaître une valeur suprême dans l'ordre international, la Charte serait ainsi la source matérielle d'une constitutionnalisation du droit international.

945. Les normes juridiques qu'elle porte en elle ont formellement pu acquérir un statut suprême dans l'ordre juridique international à travers la reconnaissance de la notion de normes de *jus cogens* qui leur permet de se départir de l'effet relatif attaché aux normes ayant une source conventionnelle et d'acquérir un rang suprême dans la hiérarchie normative. Issu du droit des traités, la notion de *jus cogens* désigne « une norme

961 I. KANT, *Vers la paix perpétuelle*, pp. 89-91.

962 J. PEREZ DE CUELLAR, *Allocution d'ouverture, in* R. CHEMAIN et A. PELLET, *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?*, *op. cit.*, p. 9.

acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise »[963], elle introduit donc, à travers une logique d'ordre public[964], une certaine objectivisation dans le mode de production des normes de droit international en faisant reculer l'intersubjectivisme propre au droit international classique.

Sans retracer ici un bilan complet de la jurisprudence internationale à ce sujet, il est aujourd'hui incontestable que certaines normes énoncées dans la Charte se sont vues reconnaître le caractère de normes de *jus cogens* telle que l'interdiction du recours à la force[965], le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes[966] ainsi que certaines règles du droit humanitaire[967] et l'interdiction de la torture[968]. Ces quelques normes, dont on a rappelé précédemment qu'elles visaient à protéger deux biens juridiques fondamentaux pour la communauté internationale, l'État et l'humanité[969], forment un corpus normatif spécifique caractérisé par son indérogeabilité et qui impose de considérer comme nul tout autre acte juridique qui y serait contraire[970].

Or depuis le début de la décennie 1990[971], c'est-à-dire depuis la fin de l'opposition Est-Ouest, période correspondant à la revitalisation du Conseil de sécurité, la doctrine a révélé une évolution du concept de *jus cogens*, « Big Bang intensément créateur de son propre univers »[972], qui témoigne de son caractère structurant au sein de l'ordre juridique international. D'une technique relative à la seule indérogeabilité de la norme, limitant la liberté contractuelle des États en sanctionnant tout *acte juridique* contraire par l'inexistence juridique, le *jus cogens* semble être devenu une technique globale relative à la suprématie de la norme, encadrant l'action matérielle des États en considérant tout *fait matériel* contraire comme illicite. Le concept de *jus cogens*, dont le contenu matériel puise ses sources dans la Charte, se présente aujourd'hui comme un pilier de la construction d'une hiérarchie normative au sein de l'ordre international,

963 Convention de Vienne sur le droit des traités adoptée le 23 mai 1969, art. 53.
964 P.-M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international, op. cit*., p. 281.
965 CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, Rec. 1986, § 190, pp. 100-101.
966 CIJ, *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, Rec. 1995, § 29, p. 102.
967 CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Rec. 1996, § 83, p. 258.
968 TPIY, *Le Procureur c. Anto Furundzija*, affaire n° IT-95-17/1-T, jugement du 10 décembre 1998, §§ 153-154.
969 V. ABELLÁN HONRUBIA, *La responsabilité internationale individuelle, op. cit*.
970 Convention de Vienne sur le droit des traités, *ibid.*
971 R. KOLB, *Observation sur l'évolution du concept de* jus cogens, RGDIP, 2009, p. 838.
972 R. KOLB, *op. cit.*, p. 842.

rattachable au concept d'ordre public, au sein de laquelle toute violation d'une norme de *jus cogens* est considérée comme un « fait (anti-) juridique »[973].

946. Dans les situations de crise, afin de préserver les deux piliers essentiels fondant la communauté internationale, l'État et l'humanité, à côté d'un droit international classique construit sur l'autonomie des volontés étatiques, émerge de la Charte un droit commun universel, auquel aucun sujet de droit ne peut déroger sans porter atteinte aux intérêts de la communauté internationale dans son ensemble et qui implique pour sa garantie l'action solidaire de tous les membres de cette communauté. Ce droit universel, ce droit constitutionnel de l'ordre international, qui ne s'adresse plus uniquement aux État mais également aux individus, ne répond pas aux mêmes caractéristiques que le droit international général quant à son édiction et son exécution. En situation de crise, lorsqu'il est porté atteinte à ces principes du droit constitutionnel de l'ordre international, c'est un régime juridique objectif qui est mis en œuvre pour leur protection, distinct de la logique intersubjective qui caractérise l'ordre international dans son ensemble. Ce sont ces principes du droit commun universel qui permettent à des normes issues de l'ordre international de venir imprégner les ordres internes, en cela le droit constitutionnel de l'ordre international ne serait pas le droit interne de la communauté mondiale qu'annonçaient KELSEN et SCELLE mais plutôt ce corpus normatif relatif à « l'hospitalité universelle »[974], le droit cosmopolitique kantien, qui doit s'enchevêtrer dans le droit des gens et le droit civil de chaque État, insuffler ses valeurs dans le droit international et dans chaque droit constitutionnel interne pour que l'état de paix soit institué.

947. Ce droit commun universel est celui de la communauté internationale dans son ensemble en ce qu'il vise à préserver les concepts-clefs de son existence, à savoir l'État et l'humanité, car c'est au nom de la protection de ces intérêts que des normes suprêmes sont consacrées dans l'ordre juridique international. Cette avancée normative structurante de l'ordre juridique international se heurte cependant à un certain déficit institutionnel et organique relatif à l'incarnation de la communauté internationale. Si l'on peut affirmer aujourd'hui sans conteste que l'humanité est une composante de la communauté internationale dans son ensemble, la participation d'autres acteurs non

973 R. KOLB, *op. cit.*, p. 847.
974 I. KANT, *op. cit.*, p. 93.

étatiques à la représentation de la communauté internationale, comme la société civile ou le monde des affaires, semble parfois encore problématique[975], l'État restant le principal organe de l'ordre international au travers duquel la communauté internationale peut exister juridiquement de manière certaine.

2. La communauté interétatique et la garantie de l'existence d'un droit commun universel

948. Si la communauté internationale est la notion qui a permis l'émergence d'un droit commun universel à travers la protection d'intérêts supérieurs, la communauté interétatique semble être celle qui permet la garantie de l'existence de ce droit universel à travers sa capacité juridique. La communauté internationale se présente comme multiple et hétérogène, elle regroupe l'ensemble des individus organisés selon les formes les plus diverses, États, organisations internationales, ONG de la société civile ou du monde des affaires. Si dans sa période classique le droit international ne connaissait que l'État comme détenteur de la puissance publique, l'analyse des situations de crise dans l'ordre international a montré que dorénavant, l'Organisation mondiale pouvait elle aussi se doter de semblables prérogatives pour faire face à la disparition de l'État dans certains cas extrêmes. Les États et l'ONU apparaissent ainsi comme les organes privilégiés par lesquels la communauté internationale peut faire valoir ses droits, plus largement encore, ils sont les organes privilégiés par lesquels la communauté internationale peut exister juridiquement et sans lesquels la communauté internationale ne serait qu'un « "organe" inorganique »[976]. La coopération essentielle à laquelle parviennent les États et l'ONU dans la gestion des situations de crise afin de garantir le respect d'un droit commun universel ne doit pas faire oublier le rôle absolument central de l'État lui-même dans l'évolution cruciale que connaît l'ordre juridique international.

949. La communauté interétatique, composée des sujets primaires que sont les États et des sujets dérivés que sont les organisations internationales, est le lieu d'une coopération entre l'ordre juridique international et les ordres internes pour l'élaboration et

---

975 G. CAHIN, *Les Nations Unies, la gouvernance et la restructuration de la société internationale, op. cit*., pp. 320-323.

976 M. FORTEAU, *op. cit.*, p. 158.

l'exécution des normes visant à donner effet au droit commun universel issu de la Charte en temps de crise. La compétence pour élaborer les normes est ainsi partagée entre les États et les principaux organes des Nations Unies, Assemblée générale, Conseil de sécurité et CIJ. Les États partagent avec l'Assemblée la compétence d'élaboration des normes générales et impersonnelles visant à protéger les valeurs essentielles de la communauté internationale, l'Assemblée en adoptant des recommandations, les États en reconnaissant leur caractère contraignant par l'expression de leur consentement à être lié. Dans le même ordre d'idées, la CIJ est l'organe privilégié de la communauté internationale pour consacrer l'existence d'une nouvelle norme de *jus cogens* dont les États et les organisations internationales, spécialement l'ONU, auront la charge d'assurer l'effectivité. Enfin le Conseil de sécurité en tant qu'organe gouvernemental de la société internationale adopte les règles temporaires et particulières propres à mettre fin à une situation déterminée de menace à l'ordre public international. Une même coopération peut être constatée en ce qui concerne la mise en œuvre des normes adoptées pour protéger les valeurs essentielles du droit commun universel entre les États et le Conseil de sécurité ainsi que ses organes subsidiaires.

L'ensemble de l'étude menée jusqu'à présent a pu démontrer que les États ne sont plus les uniques détenteurs de la puissance publique dans l'ordre international pour garantir l'effectivité de ce corpus normatif puisqu'en cas de défaillance grave des structures étatiques, le droit dérivé onusien permet l'émergence d'une puissance publique typiquement internationale, indépendante des moyens étatiques. La communauté interétatique associant États et organisations internationales dispose donc de tous les outils permettant d'incarner juridiquement les intérêts supérieurs de la communauté internationale dans son ensemble en élaborant et exécutant les normes prises pour sa protection.

950. C'est ici que se révèle toute la contradiction consubstantielle à l'idée d'un droit commun universel : si son existence même a pour conséquence l'introduction d'une dimension objective dans l'ordre juridique international par le dépassement de l'autonomie des volontés étatiques qu'il contient, le droit commun universel ne doit cependant son existence juridique qu'à la seule volonté des États, qui demeure le fondement ultime de toute norme de droit international. Tendant à dépasser le caractère fondamental du phénomène étatique dans l'ordre international, l'existence d'un droit

commun universel n'est rendue possible qu'à travers la manifestation des volontés étatiques. Tant dans l'élaboration que dans l'exécution de la norme, l'État reste l'acteur indépassable de la constitutionnalisation de l'ordre juridique international.

En effet, si l'Assemblée générale des Nations Unies partage la compétence normative avec les États, elle n'en détient que l'aspect matériel, celui de pouvoir fixer le contenu de la norme à laquelle les États seuls peuvent, par l'expression de leur consentement à être lié, conférer un caractère normatif et contraignant. De la même manière si la CIJ est reconnue comme l'organe judiciaire privilégié pour reconnaître l'existence d'une nouvelle norme de *jus cogens*, encore faut-il que des États aient souhaité lui confier le règlement d'un différend au cours du règlement duquel la CIJ pourra alors faire œuvre de codification. Encore plus largement, seule la « communauté internationale *des États* dans son ensemble »[977] est titulaire de la compétence de reconnaître à une norme la qualité de norme impérative de *jus cogens*.

951. Quant à la mise en œuvre des principes reconnus comme appartenant à ce droit commun universel de la communauté internationale, il faut ici encore revenir sur le manque de légitimité du Conseil de sécurité qui centralise les critiques les plus pertinentes quant à son incapacité à incarner fidèlement les intérêts de la communauté internationale. Organe restreint de l'ONU, il n'est cependant pas un organe intégré censé agir au nom de la communauté internationale ou de l'ONU mais bien un organe intergouvernemental, agissant au nom de tous les États[978]. Le consentement étatique joue donc un rôle crucial dans la prise de décision au sein du Conseil de sécurité, non seulement quant au poids d'un éventuel veto des cinq membres permanents, mais plus encore dans la décision de se saisir ou non d'une question qui menacerait la paix et la sécurité internationales. La réponse que fournit le Conseil aux troubles à l'ordre public international est totalement contingente de l'intérêt propre qu'y trouve chaque membre du Conseil à voir l'organe restreint s'en saisir, l'institution qu'est aujourd'hui le Conseil, organe collégial permettant une rencontre des volontés étatiques particulières, ne permet pas d'envisager une réponse automatique et désintéressée à chaque trouble que peut subir la communauté internationale.

977 Convention de Vienne sur le droit des traités, *ibid.* (c'est nous qui soulignons)

978 CNU, art. 24 § 1er : « 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*. » (c'est nous qui soulignons)

952. Quel serait alors ce droit constitutionnel de l'ordre juridique international qui serait d'abord et de manière ultime le fait de la seule volonté des États ? Le droit commun universel reflétant le droit constitutionnel de l'ordre juridique international ne peut donc être directement le fait de la communauté internationale elle-même mais bien le fait des volontés étatiques, en ce sens l'idée d'un droit constitutionnel international va à contre-courant de l'idée classique du droit constitutionnel. La constitution en droit interne est le cadre juridique suprême que se donne un pouvoir préétabli auquel sont d'ores et déjà soumis les sujets de l'ordre juridique considéré, or dans l'ordre international ce sont les différents pouvoirs égaux qui acceptent de se soumettre au droit du seul fait de leur volonté sans qu'il n'existe aucun pouvoir suprême auquel ils se seraient préalablement soumis.

953. Se révèle ainsi le dilemme fondamental que recèle l'exercice intellectuel de concevoir la constitutionnalisation de l'ordre juridique international, car d'une nature profondément intersubjective, construit sur la rencontre des consentements étatiques, l'ordre international dont on envisage la constitutionnalisation serait alors porté vers une aspiration à l'objectivisation de ses normes et de ses valeurs, permise par la promotion d'un ordre public international protégeant l'intérêt général de la communauté internationale. Les normes que les États, sujets essentiels de l'ordre international, ont consacrées comme suprêmes et indérogeables pour établir un état de paix sont ainsi devenues la source matérielle d'une constitutionnalisation de l'ordre juridique international à travers la notion de *jus cogens*. L'objectivisation de l'ordre international a pour seule limite ontologique son fondement dans le consensualisme qui constitue toujours une assise essentielle de l'ordre international.

954. Le rôle de la Charte dans un progressif mouvement de constitutionnalisation de l'ordre juridique international ne peut être constaté qu'à travers son propre dépassement en tant qu'instrument conventionnel mais la constitutionnalisation de l'ordre international ne peut également se réaliser qu'à partir d'un tel instrument conventionnel. En effet, afin de fonder un nouvel ordre international construit sur de nouvelles valeurs, seul un traité ouvert à l'ensemble des États du monde pouvait éventuellement prétendre à une vocation universelle, ainsi qu'il doit en être pour la constitution d'une collectivité qui doit s'imposer à l'ensemble des sujets de l'ordre juridique qu'elle a vocation à régir.

Quelles que soient les critiques qui peuvent être formulées à l'égard de l'équilibre instable des pouvoirs qu'elle institue dans l'ordre international, c'est davantage son apport matériel qui est intéressant pour apprécier les potentialités constitutionnelles de la Charte dans l'ordre international. Seule une norme d'origine conventionnelle était en mesure de s'imposer initialement à une collectivité composée de pouvoirs égaux refusant de se soumettre à une autorité suprême. C'est en rassemblant autour d'elle la totalité des États que les normes les plus fondamentales contenues dans la Charte ont alors pu gagner leur autonomie formelle par rapport à l'acte juridique dans lequel elles étaient formulées pour devenir de véritables normes coutumières, opposables à tous les sujets de l'ordre international, qu'ils soient des États ou des individus, et insusceptibles de dérogation, permettant ainsi la hiérarchisation de l'ordre international et partant, sa constitutionnalisation. Ce n'est peut-être qu'au sein d'une telle collectivité composée de pouvoirs égaux insoumis que l'on peut trouver la plus parfaite illustration d'une société se dotant d'un pouvoir démocratique permettant qu'en lui obéissant, chacun n'obéisse en réalité qu'à lui-même.

CONCLUSION DU CHAPITRE 8

955. Le droit dérivé onusien produit en situation de crise pour rétablir la paix contribue à une structuration indéniable de l'ordre juridique international, concourant à l'enrichir de nouveaux sujets et de normes essentielles pour sa stabilité et participant de l'élaboration de nouvelles relations avec les ordres internes pour garantir son efficacité. Le rôle joué par la notion de paix et de sécurité internationales est ici fondamental puisque la fonction que cette notion remplit dans l'ordre international, la rapprochant du concept d'ordre public, favorise la définition objective des contours d'un véritable intérêt général autour de deux éléments constitutifs que sont l'État et l'humanité. La construction d'un véritable ordre public international autour de la valeur éthique de paix contribue alors à l'objectivisation de l'ordre juridique international puisqu'un sous-système de l'ordre international, fondé sur la Charte et régi par des mécanismes originaux, organise la réaction collective contre les atteintes portées aux valeurs qui fondent la communauté internationale. Une atteinte grave à l'un ou l'autre de ces concepts donne lieu à la génération de rapports nouveaux entre les ordres juridiques international et interne afin que chacun en garantisse l'existence et l'effectivité. Issu des

valeurs et des mécanismes élaborés par la Charte, ce changement profond qui bouscule les fondements originels de l'ordre international ne les renverse pas pour autant puisque c'est de là qu'il provient, il donne ainsi à l'ordre juridique international, à travers le processus de constitutionnalisation initié par la gestion des situations de crise, un caractère bivalent. C'est en effet précisément parce qu'il est ontologiquement fondé sur la volonté des États, c'est-à-dire sur des bases intersubjectives, que le droit international est capable de réaliser son propre dépassement et d'être l'objet d'une objectivisation.

CONCLUSION DU TITRE 4

956. La place du système de sécurité collective dans l'ordre juridique onusien lui-même mais également dans l'ordre juridique international témoigne de manière peut-être contradictoire mais absolument flagrante de la persistance et du caractère fondamentalement indépassable du phénomène étatique. Alors que la particularité du droit dérivé onusien produit en situation de crise vise précisément à passer outre le consentement de l'État pour mener une action collective au nom de la communauté internationale pour la préservation du bien commun, celui-ci est aussitôt replacé au centre de ce système, non seulement en raison de la nécessité de ses mécanismes internes pour permettre l'effectivité du droit onusien produit en situation de crise, mais bien plus encore parce qu'il constitue, avec l'humanité, l'un des éléments essentiels que le système de sécurité collective doit protéger pour garantir la pérennité de la communauté internationale. Ainsi, en prenant appui sur la volonté de l'État, normativement incarnée dans la constitution nationale, le droit dérivé onusien des situations de crise est l'occasion d'instituer des nouveaux rapports de complémentarité entre l'ordre international et les ordres internes, parvenant ainsi à l'ébauche d'un système global de gestion des situations de crise, qui relie l'ordre international, l'ordre onusien et les ordres internes. C'est parce qu'il est construit sur des fondements intersubjectifs que l'ordre international, à travers l'expression du consentement étatique, peut donner naissance à un sous-système fondé sur la Charte qui est caractérisé par son objectivité et qui prévoit des mécanismes originaux de protection des valeurs qui fondent la communauté internationale. C'est à travers l'édiction des actes de droit dérivé pris pour le fonctionnement de ce sous-système que constitue la sécurité collective que se profilent les normes qui participent de la constitutionnalisation de

l'ordre juridique international. Si le processus de constitutionnalisation du droit international prend matériellement sa source dans la Charte mais la dépasse aussi en raison de sa nature conventionnelle, en situation de crise, ce processus reste ancré dans l'instrument conventionnel qu'elle constitue puisque c'est elle qui fonde ce sous-système original permettant la préservation des intérêts objectifs de la communauté internationale.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

957. Édicté pour remédier aux situations de crise et donner ainsi effet à la paix, valeur suprême de l'ordre juridique international, le droit dérivé onusien produit dans le cadre du système de sécurité collective contribue à métamorphoser l'ordre juridique international et les rapports qu'il entretient avec les ordres juridiques internes, instaurant une interdépendance nécessaire entre les systèmes juridiques pour instituer un état de paix.

958. Doté de mécanismes contraignants et caractérisé par son objectivité, le système de sécurité constitue un sous-système de l'ordre juridique international intersubjectif, dont le fondement réside dans le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ce sous-système juridique objectif, contenu dans l'ordre international qui permet son existence, voit les règles qu'il génère dictées par l'intérêt général de la communauté internationale qu'il a vocation à préserver et échappe ainsi à la règle de l'intersubjectivisme qui caractérise les normes de droit international général. Tant l'ordre international que l'ordre onusien, sous l'effet de l'émergence du droit dérivé onusien, sont l'objet d'une structuration hiérarchique à partir de la notion de paix, qui se décline normativement en une série de règles au caractère impératif que le système de sécurité collective a pour objet de concrétiser.

959. En ce qu'il a pour objet de réaliser une mission externe de l'ONU, le droit dérivé onusien adopté dans le cadre de la sécurité collective a, par principe, vocation à produire ses effets en dehors de l'ordre juridique onusien, en modelant les ordres internes de manière à ce qu'ils soient davantage aptes à instituer un état de paix dans l'ordre international. Le maintien de la paix crée nécessairement des rapports

d'interdépendance entre les différents ordres juridiques, témoignant du fait que sa réalisation relève de la responsabilité de toutes les composantes de la communauté internationale. Ainsi le système de sécurité collective ne peut exister que parce que l'ordre international a permis l'édiction en son sein de la norme interdisant le recours à la force et qui fonde ce sous-système, et les actes juridiques qu'il génère traduisent la complémentarité qui caractérise les rapports qui se nouent entre l'ordre international et les ordres internes. Si les ordres internes permettent l'effectivité du système de sécurité collective, c'est ce dernier qui est la source de l'édiction de prescription normatives permettant de faire face à la survenance d'une menace à la paix. L'ordre international est ainsi la source des obligations à mettre en œuvre pour protéger la paix et les ordres internes sont les voies d'exécution de ces prescriptions, garantissant que les normes générées par ce sous-système soient réalisées conformément aux exigences relatives aux droits fondamentaux.

960. Cet enchevêtrement normatif entre l'ordre international et les ordres internes afin de donner effet aux actes juridiques pris pour réaliser la paix traduit cette vision kantienne d'un droit cosmopolitique qui imprègne à la fois le droit des gens et le droit civil de chaque État, c'est-à-dire le droit international et chaque droit constitutionnel national, et dont l'existence est nécessaire pour que l'état de paix soit institué. La vocation des actes de droit dérivé onusien à produire leurs effets dans les ordres internes et non pas dans leur ordre d'origine conduit à une pénétration manifeste des normes de droit international dans les ordres internes afin de les modeler selon le triptyque État de droit – pluralisme – droits de l'homme. La revitalisation du système de sécurité collective depuis le début de la décennie 1990 qui a permis un développement conséquent des actes de droit dérivé onusien permet de redécouvrir la conception kantienne de la paix selon laquelle l'avènement d'un état de paix universelle ne pourra advenir que si chaque État œuvre pour la satisfaction du bien-être de l'humanité.

CONCLUSION GENERALE

961. L'existence d'une situation de crise pour la communauté internationale au cours de laquelle l'État et l'humanité sont menacés emporte l'émergence d'un régime juridique onusien spécifique de résolution du conflit qui implique la mise en place de mécanismes juridiques permettant des rapports de complémentarité, voire de subsidiarité entre les ordres juridiques, dans le but ultime de préservation et de promotion de l'État de droit, atome existentiel d'une communauté internationale pacifiée. Ce régime juridique propre au règlement des situations de crise est constitué des actes de droit dérivé onusien pris sur le fondement du Chapitre VII de la Charte dont la particularité est d'avoir vocation à régir des situations externes à l'ordre juridique qui les produit et ainsi de s'imposer à l'ensemble des membres de la communauté internationale. En constituant le socle normatif de ce régime juridique particulier, la Charte des Nations Unies se révèle comme la constitution mondiale pour les situations de crise, participant ainsi de la constitutionnalisation de l'ordre juridique international.

962. La notion de droit dérivé, issue de la doctrine communautaire, désigne les actes unilatéraux adoptés sur le fondement du droit originaire afin de le développer, de le compléter et de lui donner effet, les actes de droit dérivé ayant vocation à créer de nouvelles obligations pour leurs destinataires, ils sont ainsi revêtus d'une force contraignante. Si les organisations internationales connaissent depuis leur origine le phénomène du droit dérivé, celui-ci reste en général cantonné à l'ordre juridique interne de ces organisations et ne désigne que les règles adoptées pour préciser leur organisation et leur fonctionnement. C'est l'avènement de l'Union européenne qui a consacré l'existence d'un droit dérivé externe, ayant vocation à encadrer le comportement des États membres en dehors du cadre strict de l'Organisation pour régler des domaines relevant de sa compétence, tel le marché commun. Le droit dérivé contraint ici les États membres à donner effet aux prescriptions énoncées dans un autre ordre juridique que le leur, conduisant à une pénétration obligatoire des normes communautaires dans les ordres étatiques.

En tant qu'organisation internationale, l'ONU a toujours connu un droit dérivé interne contraignant à l'égard de ses membres, mais depuis la revitalisation du Conseil de sécurité au début de la décennie 1990, émergent, à travers l'utilisation du

Chapitre VII de la Charte, des actes unilatéraux à portée externe et dotés d'une force contraignante, afin de réaliser la mission première confiée à l'ONU qu'est le maintien de la paix.

La concrétisation du maintien de la paix prend sa source dans les Conférences de La Haye puis dans le Pacte de la SDN lorsque les États ont choisi de limiter le recours à la guerre pour préserver la paix. Cette compétence qui incarnait quasiment la souveraineté de l'État lui permettait d'être le dernier recours pour faire valoir son droit lorsqu'une atteinte lui avait été portée. À cette époque apparaît donc l'idée selon laquelle, afin de protéger la paix, il convient de réglementer le recours à la force, mais c'est la Charte des Nations Unies qui, au sortir de la seconde guerre mondiale, réalise une véritable révolution normative au sein de l'ordre international en interdisant radicalement le recours à la force dans l'ordre international. Pour garantir cette interdiction fondamentale, la Charte institue à cet effet un organe unique chargé de garantir le respect de cette obligation en le dotant seul de la compétence d'autoriser le recours à la force et en lui attribuant des pouvoirs coercitifs vis-à-vis des États. La ratification de la Charte par les États traduit donc un transfert de l'exercice de leur compétence de recourir à la force et réalise de manière concomitante une centralisation de l'autorisation du recours à la force au profit du Conseil de sécurité.

963. C'est l'utilisation par le Conseil des pouvoirs coercitifs qu'il tient du Chapitre VII qui permet l'émergence d'actes de droit dérivé onusien pour maintenir la paix et la sécurité, constituant ainsi un régime juridique spécifique pour le règlement des situations de crise. Ce corpus normatif considérable conduit à énoncer plusieurs conclusions tendant d'une part à la détermination du contenu normatif de la notion de paix et d'autre part à la redéfinition des rapports de systèmes en situation de crise.

964. La paix, qui n'est pas un concept juridique mais une valeur qui relève de l'éthique, a initialement fait l'objet d'une protection juridique à travers l'interdiction du recours à la force, le droit dérivé onusien est l'occasion d'un véritable foisonnement normatif à partir de cette valeur éthique. Édictés pour rétablir la paix, les actes de droit dérivé se matérialisent selon une chaîne normative hiérarchisée qui s'ancre dans le Chapitre VII et dont les derniers maillons ont vocation à encadrer l'exercice de l'ensemble des compétences étatiques, qu'elles soient normatives ou exécutives, qu'elles soient relatives à un territoire ou à des

individus. La paix n'est plus uniquement conçue comme un état de fait dans lequel la guerre est absente mais davantage comme un idéal à poursuivre, un objectif vers lequel la communauté internationale est en perpétuelle tension et qui ne peut se réaliser qu'à travers la préservation des droits fondamentaux de l'individu que seul un État de droit est capable de garantir. L'avènement d'un état de paix implique la généralisation du modèle de l'État démocratique qui respecte les libertés individuelles et poursuit l'intérêt général. Il n'est plus question de définir l'État en tant que seul phénomène effectif, dont l'existence ne serait constatée que parce qu'un pouvoir politique exerce effectivement une contrainte sur un territoire et sur une population. L'État est aujourd'hui un phénomène juridique d'abord légitimé par la population qui constitue son socle humain, c'est le peuple qui est la source unique de légitimité du pouvoir à travers la dévolution électorale du pouvoir mais également à travers les missions de service public que l'État doit poursuivre pour garantir l'intérêt général. Seul l'État de droit, démocratique, pluraliste, qui respecte et fait respecter les droits fondamentaux est apte à garantir l'avènement d'un état de paix universelle. La notion de paix envisagée initialement comme l'absence de conflit armés interétatiques s'est développée de manière telle qu'aujourd'hui elle incarne le bien commun de la communauté internationale, voire un certain ordre public de l'ordre juridique international.

965. Afin de favoriser l'établissement de l'État de droit pour remédier aux situations de crise, les normes émises au sein du système de sécurité collective doivent pouvoir imprégner les ordres juridiques internes, les modeler pour que ceux-ci disposent des moyens juridiques nécessaires pour contrer une menace à la paix. Les actes de droit dérivé onusien issus de l'utilisation du Chapitre VII contribuent alors à un renouveau des liens qui se nouent entre les ordres juridiques en situation de crise. L'analyse pluraliste des rapports de systèmes se conjugue ici à la vision kantienne de la paix qui émerge de l'analyse matérielle des actes de droit dérivé onusien pour donner naissance à des rapports de complémentarité entre les ordres juridiques en situation de crise. La conception pluraliste des rapports entre les ordres juridiques postule leur autonomie les uns par rapport aux autres en raison de la norme fondamentale qui les institue, tout en permettant des phénomènes de relevance entre eux puisque chaque norme fondamentale détermine les principes d'articulation qui relient les ordres juridiques entre eux, la Charte consacrant l'obligation pour les États d'exécuter les actes de droit dérivé produits en situation de crise, les constitutions nationales énonçant les conditions d'applicabilité de ces actes dans leur ordre interne. Un rapport de complémentarité

s'instaure alors entre les ordres juridiques internes et l'ordre onusien, chaque ordre trouvant dans l'autre les moyens qui lui font défaut pour rétablir la paix, complémentarité qui se manifeste dans les missions de juxtaposition que le Conseil de sécurité institue en vertu du Chapitre VII, au sein desquelles un organe onusien est chargé d'encadrer et de surveiller l'exercice par les États de leurs compétences. L'ordre onusien est dans ce cas un ordre de production des normes nécessaires au rétablissement de la paix que les ordres internes se chargent de mettre à exécution, les ordres internes trouvent dans l'ordre onusien les règles essentielles au rétablissement et à la préservation de leur propre effectivité et légitimité qui leur font défaut et l'ordre onusien trouve dans les ordres internes les moyens de son effectivité. Dans le cadre de ces rapports de complémentarité, l'autonomie des ordres juridiques est toujours préservée et s'illustre dans la compétence exclusive de l'ordre onusien pour contrôler l'édiction des normes onusiennes et dans la compétence des ordres internes pour contrôler la correcte exécution des actes de droit dérivé onusien. Ainsi, la complétude de chaque ordre juridique qui lui fait défaut lorsque survient une menace à la paix est compensée par les rapports de complémentarité qui se nouent entre les ordres juridiques pour faire face à une telle situation, les uns ne pouvant se passer des autres pour former un système global et efficace de lutte contre les menaces pour la communauté internationale.

Cette complémentarité se mue en subsidiarité lorsque la menace à la paix atteint un niveau de gravité extrême, c'est-à-dire lorsque les institutions de l'État concourent elles-mêmes à des violations particulièrement graves des droits fondamentaux de la population. Dans ces circonstances dramatiques, l'ordre étatique périclite parce qu'il a perdu toute légitimité d'agir et l'ordre onusien est conduit à instituer des missions de substitution dans lesquelles une autorité onusienne *ad hoc*, dotée de véritables prérogatives de puissance publique, est chargée de reconstruire l'ordre étatique défaillant en rétablissant des institutions démocratiques agissant dans l'intérêt général. Ces événements exceptionnels donnent naissance à une situation unique de monisme juridique dans laquelle l'ordre interne est d'abord mis sous perfusion onusienne, il ne saurait continuer à exister sans le tuteur que constitue l'autorité onusienne à laquelle le Conseil de sécurité a confié l'ensemble des compétences étatiques naturellement exercées à l'égard de la population sise sur le territoire local. Puis, au fur et à mesure de sa reconstruction, l'ordre interne absorbe progressivement les structures que l'autorité onusienne a façonnées pour lui, la légitimité démocratique naturelle évacuant à terme la légitimité internationale palliative.

966. La prolifération normative produite par la protection de la paix associée aux nouveaux rapports de systèmes qui s'instaurent pour donner effet à ces normes conduisent à mettre en lumière les particularités du système de sécurité collective onusien par rapport à l'ordre juridique international mais aussi sa filiation ontologique avec cet ordre juridique qui permet son existence et partant la structuration qu'il produit en son sein.

967. En premier lieu, ce sont les fondements du système de sécurité collective qui permettent de mettre en avant la singularité et la parenté de ce régime propre aux situations de crise par rapport au droit international général. La sécurité collective est édifiée comme sous-système de l'ordre juridique international puisque c'est en utilisant la norme fondamentale de cet ordre juridique, *pacta sunt servanda*, que les États ont pu décider par accord de volontés de créer un sous-système construit sur la norme d'interdiction du recours à la force. Au sein de ce sous-système, la raison d'être des normes qu'il génère est guidée par l'objectif du maintien de la paix, c'est-à-dire par la satisfaction de l'intérêt général de la communauté internationale, la sauvegarde de l'ordre public international, et non pas, comme dans le système général et global qui permet son existence, par la satisfaction des intérêts propres à chaque État. C'est par la rencontre des volontés étatiques qu'un nouveau système de droit international destiné à dépasser les intérêts étatiques particuliers peut voir le jour. En ce sens, la Charte des Nations Unies se présente alors comme la constitution mondiale pour les situations de crise puisqu'elle constitue la norme fondamentale de ce sous-système de droit international.

968. En second lieu et pour conclure définitivement cette étude, ce sont les finalités du système de sécurité collective qui illustrent la singularité de ce sous-système et son apport structurant à l'évolution de l'ordre juridique international dans son ensemble. En organisant la réaction solidaire de la communauté internationale à une atteinte à l'ordre public international qui met en danger les fondements de son existence, le système de sécurité collective instaure un régime de responsabilité différenciée pour les violations graves des normes impératives de l'ordre juridique international. La réponse apportée par le système à la violation de ces normes ne consiste plus en l'engagement de la responsabilité internationale classique de l'État mais en l'institution d'une réaction collective de la communauté internationale dirigée par le Conseil de sécurité, tenant dans l'encadrement plus ou moins strict de l'exercice par les États des compétences qui

découlent de leur souveraineté. Parce qu'elle contient en elle les mécanismes qui permettant à la communauté internationale de se protéger des atteintes les plus graves qui lui sont portées, la Charte contribue à la constitutionnalisation de l'ordre juridique international, elle est le texte fondamental duquel peuvent être dégagés les normes consacrant des valeurs essentielles et les mécanismes garantissant leur respect pour la sauvegarde de la communauté internationale.

Ces valeurs essentielles, dont la protection permet de tendre vers la paix perpétuelle, sont l'humanité et l'État, c'est-à-dire le substrat humain de la communauté mondiale et les institutions dotées du monopole de la contrainte organisée, de la puissance publique. Or cette paix à laquelle la communauté internationale doit travailler sans relâche ne saurait se réaliser qu'à travers l'existence d'États démocratiques, pluralistes et respectueux des droits fondamentaux, ainsi, c'est d'abord la construction de l'État de droit qui est l'objectif ultime du système de sécurité collective. Les États créent de la sorte un sous-système particulier et intégré à l'ordre international dans lequel ils évoluent naturellement, destiné à les protéger contre leur gré des éventuels abus de liberté qu'ils peuvent s'infliger mutuellement, c'est-à-dire à les encadrer, les légitimer et ainsi les renforcer. La constitutionnalisation de l'ordre juridique international qui est à l'œuvre par le truchement du système de sécurité collective est par conséquent le résultat ultime de la rencontre de volontés souveraines, elle manifeste le postulat selon lequel l'État est l'élément constitutif indépassable de l'ordre juridique international et c'est d'abord par sa volonté que peut s'élaborer la constitution d'une société de souverains égaux. D'origine inéluctablement conventionnelle, puisant ses sources dans la Charte des Nations Unies, la constitution de l'ordre international consiste en une hiérarchie normative substantielle, un bloc de constitutionnalité associant l'accord fondateur des États sur un impératif catégorique existentiel aux normes prises pour parachever la protection des valeurs fondamentales de la communauté internationale, l'État et l'humanité.

BIBLIOGRAPHIE

I. DOCTRINE

1. OUVRAGES

BADIE, B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1995, 278 p.

BOURDON, W., *La Cour pénale internationale, le statut de Rome*, préface de R. Badinter, Éditions du Seuil, Points, Essais n° 426, mai 2000, 364 p.

CANTO-SPERBER, M., *La morale du monde*, coll. Éthique et philosophie morale, PUF, 2010, 288 p.

COMBACAU, J., *Le pouvoir de sanction de l'ONU, Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, 394 p.

CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, PUF, mai 2008, 986 p.

DELMAS-MARTY, M., *Le pluralisme ordonné*, *Les forces imaginantes du droit (II),* Seuil, 2006, 303 p.

DELMAS-MARTY, M., *Vers une communauté de valeurs? Les forces imaginantes du droit (IV)*, Seuil, 2011, 423 p.

DE SENARCLENS, P., *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Armand Colin, Paris, 1998, 224 p.

DIEHN, T., « Vers une réforme du Conseil de sécurité – de quelques aspects en vue d'augmenter sa légitimité », Institut universitaire de Hautes études internationales, Genève, Jugendbildung in Gesellschaft und Wissenschaft e. V., 2001

ENCEL, F., *Comprendre la géopolitique*, Essais, Points, mars 2011, 256 p.

GUILLIEN, R. et VINCENT, J., (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 13e éd., 2001, 590 p.

KANT I., *Vers la paix perpétuelle*, POIRIER J.-F. et PROUST F. (trad.), GF Flammarion, Paris, 1991, 212 p.

KOLB, R., *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, Bâle, Bruxelles, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 2000, 435 p.

KOLB, R., « Le droit relatif au maintien de la paix internationale. Évolution historique, valeurs fondatrices et tendances actuelles », *Cours et travaux* n° 14, Pedone, 2005, 118 p.

KOLB, R., PORRETTO, G., et VITE, S., (dir.), *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires*, Collection du Centre Universitaire de Droit International Humanitaire, Bruxelles, Bruylant, 2005, 504 p.

LAGRANGE, E., *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Pairs, Montchrestien, 1999, 180 p.

LEBEN, CH., *Hans Kelsen, Écrits français de droit international*, PUF, 2001, 320 p.

MAIRET, G., *Le principe de souveraineté, Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Gallimard, essais, 1997, 311 p.

OST, F., et VAN DE KERCHOVE, M., *De la pyramide au réseau ? Pour une dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, 2002, 597 p.

PAPAUX, A. et WYLER, É., *L'éthique du droit international*, Que sais-je ?, n° 3185, PUF, 1997, 127 p.

SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1198 p.

VIRALLY, M., *La pensée juridique*, Éd. Panthéon-Assas, Les introuvables, 2010, 225 p.

VIRALLY, M., *L'organisation mondiale*, Armand Colin, Paris, 1972, 587 p.

TOURNAY, C., *Kelsen et la sécurité collective*, LGDJ, 1995, 121 p.

2. MANUELS ET TRAITES

ASCENSIO, H., DECAUX, E., et PELLET, A., *Droit international pénal*, CEDIN Paris X, Pedone, 2000, 1053 p.

BEDJAOUI, M., *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1994, 634 p.

BOULOC, B., *Procédure pénale*, Précis, Dalloz, 21e édition, 2008, 1034 p.

Conseil d'État, *L'intérêt général*, Rapport public, 1999, *EDCE*, n° 50, 1999

CHAPUS, R., *Droit administratif général*, Tome 1, Domat, droit public, Monchrestien, 15e éd., 2001, 1427 p.

COMBACAU, J. et SUR, S., *Droit international public*, Montchrestien, 4e édition, 1999

COMBACAU, J. et SUR, S., *Droit international public*, Montchrestien, 8e édition, 2008, 818 p.

DAILLIER, P., FORTEAU, M. et PELLET, A., *Droit international public*, LGDJ, 8e éd., 2009, 1722 p.

DE VISSCHER, CH., *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pedone, 1955, 468 p.

DORD, O., *Droit de la fonction publique*, Thémis droit, Puf, 2007, 340 p.

DUPUY, R.-J., *Dialectiques du droit international – Souveraineté des États, Communauté Internationale et Droits de l'Humanité*, Institut du droit de la paix et du développement, Paris, Pedone, 1999, 371 p.

DUPUY, P.-M., et KERBRAT, Y., *Droit international public*, Précis, Dalloz, 10e éd., 2010, 916 p.

FAIRGRIEVE, D., « La fonction publique en Grande-Bretagne », *EDCE*, n° 54, Paris, La Documentation française, 2003

MORAND-DEVILLER, J., *Droit administratif*, Montchrestien, Cours, *LMD*, 10e éd., 2007, 864 p.

NYEMBO BAATIE, N., *Statut juridique des fonctionnaires internationaux : cas du Secrétaire général de l'ONU*, Mémoire, Université Protestante du Congo

PETIT, Y., *Droit international du maintien de la paix*, LGDJ, 2000, 216 p.

REINISCH, A., *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2009

ROUSSEAU, CH., *Droit international public, Tome II – Les sujets de droit*, Paris, Sirey, 1974, 797 p.

ROUX, J., *Droit général de l'Union européenne*, Objectif Droit, LexisNexis, Litec, 3e éd., 2010, 372 p.

SEILLER, B., *Droit administratif 1, Les sources et le juge*, Champs Université, Flammarion, 3e éd., 2010, 341 p.

SEILLER B., *Droit administratif 2, L'action administrative*, Champs Université, Flammarion, 3e éd., 2010, 355 p.

TRUCHET, D., *Droit administratif*, Thémis, Puf, 2008, 460 p.

VAN LANG, A., GONDOUIN, G., et INSERGUET-BRISSET, V., *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 5e éd., 2008, 440 p.

3. RECUEILS DES COURS DE L'ACADEMIE DE LA HAYE

ABELLAN HONRUBIA V., « La responsabilité internationale de l'individu », *RCADI*, 1999, t. 280, pp. 135-428

ARANGIO-RUIZ, G., « Le domaine réservé. L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne. Cours général de droit international public », *RCADI*, 1990-VI, t. 225, pp. 9-484

BINDSCHEDLER, R. L., « La délimitation des compétences des Nations Unies », *RCADI*, 1963-I, t. 108, pp. 307-424

DAILLIER, P., « Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix », *RCADI*, 2005, t 314, pp. 233-432

DUPUY P.-M., « L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public », *RCADI,* 2002, t. 297, pp. 9-490

KELSEN, H., « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public », *RCADI*, 1926-IV, pp. 231-329

SCELLE, G., « Règles générales de la paix », *RCADI*, 1933-IV, pp. 331-697

SPERDUTI, G., « Le principe de souveraineté et le problème des rapports entre le droit international et le droit interne », *RCADI*, 1976-V, t. 153, pp. 319-410

TOMUSCHAT, CH., « Obligations Arising for States WIthout or Against Their Will », *RCADI*, 1993 IV, t. 241, pp. 195-374

4. THESES

BODEAU-LIVINEC, P., *Le gouvernement de l'État du point de vue du droit international*, thèse, Université Paris Ouest Nanterre – La Défense, 2008, 672 p.

CAHIN, G., *La coutume internationale et les organisations internationales. L'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*, thèse, Paris, Pedone, 2001, 782 p.

DELORD, G., *La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies par l'Union européenne*, thèse, Nancy 2, 2011

DENIS, C., *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : portée et limites,* thèse, Bruylant, Bruxelles, 2004, 424 p.

DUCROQUETZ, F., *L'Union européenne et le maintien de la paix*, thèse, Université de Lille 2, 2010

LAURANS, Y., *Recherches sur la catégorie juridique de constitution et son adaptation aux mutations du droit contemporain*, thèse, Nancy 2, 2009

MAISON, R., *La responsabilité individuelle pour crimes d'États en droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 547 p.

NDJIMBA, K., *L'internationalisation des constitutions des États en crise – Réflexions sur les rapports entre droit international et droit constitutionnel*, thèse, Université de lorraine, 2011

PICARD, É., *La notion de police administrative*, thèse, Paris, *LGDJ*, 1984, 2 tomes, 1051 p.

PREZAS, I., *L'administration de territoires par les Nations Unies*, thèse, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2007

SCHMIED, F., *Les effets des accords de l'OMC dans l'ordre juridique de l'Union européenne et de ses États membres – L'invocabilité au service de l'influence de l'Union sur la mondialisation du droit*, thèse, Nancy 2, 2011

THOME, N., *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, thèse, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III, Faculté de Droit et de Science Politique, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2005, 438 p.

ULIMUBENSHI, P.-C., *L'exception du domaine réservé dans la procédure de la Cour internationale – Contribution à l'étude des exceptions dans le droit judiciaire de la Cour internationale*, thèse, Université de Genève, 2003

WEIL-SIERPINSKI, B., *L'intervention d'humanité : un concept en mutation*, thèse de doctorat, Montpellier, 1995

5. OUVRAGES COLLECTIFS ET ACTES DE COLLOQUE

AFDA, *La puissance publique*, Colloque de Grenoble des 22-24 juin 2011, LexisNexis, Colloques et débats n° 37, 2012, 314 p.

AUBY, J.-M., AUBY, J.-B., JEAN-PIERRE, D. et TAILLEFAIT, A., *Droit de la fonction publique*, Précis, Dalloz, 4e édition, 2002

BANNELIER, K., CHRISTAKIS, TH., CORTEN, O., ET DELCOURT, B., (dir.), *Le droit international face au terrorisme, Après le 11 septembre*, actes du colloque de Paris du 14 janvier 2002, CEDIN-Paris I, *Cahiers internationaux*, n° 17, Paris, Pedone, 2002, 356 p.

BEN ACHOUR, R., et LAGHMANI, S. (dir.), *Nouveaux aspects de droit international*, Rencontres internationales de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Actes du colloque des 14-16 avril 1994, Paris, Pedone, 1994, 330 p.

BEN ACHOUR, R., et LAGHMANI, S., (dir.), *Droit international et droits internes, développements récents*, Rencontres internationales de la Faculté de Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Colloque des 16-18 avril 1998, Pedone, 1998, 318 p.

CHEMAIN, R., et PELLET, A., (dir.), *La Charte des Nations Unies, Constitution mondiale ?*, actes du colloque du CEDIN, Cahiers internationaux n° 20, Pedone, 2006, 237 p.

CHRISTAKIS, TH. (dir.), *Actualité des pouvoirs du Conseil de sécurité*, *RBDI*, 2004/2, Dossier spécial, pp. 457-592

Colloque organisé le 30 avril 2007 au Siège par la Mission permanente de la Grèce auprès de l'Organisation des Nations Unies sur l'amélioration de l'application des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité, publié le 13 décembre 2007, S/2007/734

COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, 2363 p.

CONSTANTINESCO, V. et PIERRE-CAPS, S., *Droit constitutionnel*, Thémis droit, PUF, 4e éd. mise à jour, 2009, 567 p.

DUPUY, R.-J. (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1988, 679 p.

DUPUY, R.-J., (dir.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Peace-keeping, and peace-building*, Colloque de l'Académie de Droit international de La Haye, 21-23 juillet 1992, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1993, 495 p.

DUPUY, P.-M., (dir.), *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, Panthéon Assas, LGDJ, 2001, 128 p.

DUPUY, P.-M., (dir), *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des États*, Colloque international de Florence des 7 et 8 décembre 2001, Paris, Pedone, 2003, 289 p.

Institut de droit international, *Les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers*, Session de Lisbonne, 1995, Annuaire *de l'Institut de droit international*, vol. 66-II (1996)

La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ?, Journée d'étude de l'IRENEE, *Civitas Europa*, n° 17, Bruylant, Bruxelles, décembre 2006

Les États fragiles, Journée d'étude de l'IRENNE, *Civitas Europa*, n° spécial, n° 28, Bruylant, Bruxelles, juin 2012, 172 p.

REDOR, M.-J. (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Actes du Colloque de Caen des 11 et 12 mai 2000, *Droit et Justice*, n° 29, Bruylant, Bruxelles, 2001, 436 p.

SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXI^e siècle*, Colloque de Nancy des 3-5 juin 1993, Paris, Pedone, 1994, 318 p.

SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 1995, 324 p.

SFDI, *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Journée franco-allemande, Paris, Pedone, 2004, 297 p.

SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective – Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Journée franco-tunisienne, Paris, Pedone, 2005, 280 p.

6. ARTICLES ET CONTRIBUTIONS A DES OUVRAGES COLLECTIFS

6.1. Articles de droit international

ALABRUNE, F., « La pratique des Comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *AFDI* 1999, pp. 226-279

ALLAND, D., « De l'ordre juridique international », *Droits*, n° 35, 2002, pp. 79-102

ALLAND, D., « Les contre-mesures d'intérêt général », *in* DUPUY, P.-M., (dir), *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des États*, Colloque international de Florence des 7 et 8 décembre 2001, Paris, Pedone, 2003, pp. 167-187

ARCARI, M., « Maintien de la paix et protection des droits de l'homme : l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies, Perspectives internationales et européennes », *Perspectives* n° 1, mis en ligne le 21 juillet 2005, URL : http://revel.unice.fr/pie/index.html?id=31.

ARDAULT, K., ARION, C.-M., GNAMOU-PETAUTON, D. et YETONGNON, A., « L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor oriental : La pratique à la recherche d'une théorie », *RBDI*, 2005/1-2, pp. 300-383

ASCENSIO, H., et MAISON, R., « L'activité des tribunaux pénaux internationaux », *AFDI*, 2001, pp. 241-281

AUDIT, M., « Immunité de juridiction des organisations internationales et droit à un procès équitable », *RCDI*, vol. 93, 2004, pp. 409-423

BASTID-BURDEAU, G., « L'article 17 §§ 1-2 de la Charte des Nations Unies », in COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 775-790

BASTID-BURDEAU, G., « Quelques remarques sur la notion de droit dérivé en droit international », *in Droit du Pouvoir, Pouvoir du Droit – Mélanges offerts à Jean SALMON*, Bruylant, 2007, pp. 161-175

BEDJAOUI, M., « Article 1 (Commentaire général) », *in* COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 313-326

BENCHIKH, M., « Article 23 », *in* COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 867-878

BORE EVENO, V., « Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de sécurité : vers un constitutionnalisme mondial ? », *RGDIP* 2006, pp. 827-860

BOUTROS-GHALI, B., « Peut-on réformer les Nations Unies ? », *Pouvoirs*, 2004/2, n° 109, pp. 5-14

CAHIER, PH., « Le droit interne des organisations internationales », *RGDIP*, 1963, pp. 563-602

CAHIER, PH., « L'ordre juridique interne des organisations internationales », in DUPUY, R.-J., *Manuel sur les organisations internationales*, Martinus Nijhoff Publishers, 2e éd., 1998, pp. 377-397

CAHIN, G., « L'action internationale au Timor oriental », *AFDI*, 2000, pp. 139-175

CAHIN, G., « Les Nations Unies, la gouvernance et la restructuration de la société internationale », *Civitas Europa*, n° 6, mars 2001, pp. 307-330

CAHIN, G., « La notion de pouvoir discrétionnaire appliquée aux organisations internationales », *RGDIP* 2003-3, pp. 535-600

CAHIN, G., « Droit de la Charte et coutume internationale », *in* COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 83-109

CAHIN, G., « L'État défaillant en droit international : quel régime pour quelle notion? », *in Droit du pouvoir, pouvoir du droit – Mélanges en l'honneur de Jean SALMON*, Bruylant, Bruxelles, 2008, pp. 177-209.

CASTILLO, M., « La compétence du Tribunal pénal pour la Yougoslavie », *RGDIP*, 1994, pp. 61-87

CHEMAIN, R., « Le contrôle des actes de l'Organisation », *in* R. CHEMAIN et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies, Constitution mondiale ?*, actes du colloque du CEDIN, Cahiers internationaux n° 20, Pedone, 2006, pp. 45-63

CHRISTAKIS, TH., « Avant-propos : Prométhée déchainé ? », *RBDI*, 2004/2, pp. 459-461

CHRISTAKIS, TH., et BANNELIER, K., « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les États autorisés à recourir à la force », *RBDI* 2004/2, pp. 499-527

COMBACAU, J., « Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose ? », *in* BEN ACHOUR, R., et LAGHMANI, S. (dir.), *Nouveaux aspects de droit international*, Rencontres internationales de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Actes du colloque des 14-16 avril 1994, Paris, Pedone, 1994, pp. 139-158

COMBACAU, J., « Pas une puissance une liberté : la souveraineté internationale de l'État », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 47-58

COMBACAU, J., « Conclusions », *in* DUPUY, P.-M., (dir.), *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, Panthéon Assas, LGDJ, 2001, pp. 85-93

CONDORELLI, L., et VILLALPANDO, « Les Nations Unies et les juridictions pénales internationales », in COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 201-246

COPPENS, P., « Introduction à l'article de H. Kelsen », *Droit et Société*, n° 22, 1992, pp. 539-556

CORTEN, O., et DUBUISSON, F., « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil de sécurité », *RGDIP* 2000/4, pp. 873-918

CORTEN O., « Vers un renforcement des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme ? », in BANNELIER, K., CHRISTAKIS, TH., CORTEN, O., ET DELCOURT, B., (dir.), *Le droit international face au terrorisme, Après le 11 septembre*, actes du colloque de Paris du 14 janvier 2002, CEDIN-Paris I, *Cahiers internationaux*, n° 17, Paris, Pedone, 2002, pp. 259-277

CORTEN O., « La participation du Conseil de sécurité à l'élaboration, à la cristallisation ou à la consolidation de règles coutumières », *RBDI*, 2004/2, pp. 552-567

COT, J.-P., et PELLET, A., « Préambule », *in* COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 287-312

COTTEREAU, G., « Une licorne en Côte d'Ivoire au service de la paix. Avant Marcoussis et jusqu'à la réconciliation? », *AFDI*, 2003, pp. 176-206

COUZIGOU, I., « La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme », *RGDIP*, 2008, pp. 49-84.

D'ARGENT, P., D'ASPREMONT LYNDEN, J., DOPAGNE, F. et VON STEENBERGHE, R., « Article 39 », in COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 1131-1170

DECAUX E., « Article 29 », *in* COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 975-992

DE FROUVILLE, O., « Une conception démocratique du droit international », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], XXXIX-120 (2001)

DEGNI-SEGUI, R., « Article 24, paragraphes 1 et 2 », *in* COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 879-904

DELBEZ, L., « Le concept d'internationalisation », *RDGIP,* 1967, pp. 5-62

DELMAS-MARTY, M., « Le droit pénal comme éthique de la mondialisation », *RSC*, Janvier/Mars 2004, pp. 1-10

DELMAS-MARTY, M., « La mondialisation du droit », *in* J. BAECHLER et R. KAMRANE (dir.), *Aspects de la mondialisation politique*, Rapport du groupe de travail de l'Académie des Sciences morales et politiques, PUF, 2003, pp. 67-80

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

DORMOY, D., « Aspects récents de la question du financement des Opérations de maintien de la paix de l'ONU », *AFDI*, 1993, pp. 131-156

DUBUY, M., « L'évolution de la notion de menace contre la paix et la sécurité internationales », *in La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ?*, Journée d'étude de l'IRENEE, *Civitas Europa*, n° 17, Bruylant, Bruxelles, Décembre 2006, pp. 31-60

DUBUY, M., « Chronique de jurisprudence internationale – Cour internationale de justice, avis consultatif du 22 juillet 2010 », in Weckel Ph. (*dir.*), RGDIP 2010/4, pp. 869-885

DUPUY, P.-M., « Observations sur la pratique récente des "sanctions" de l'illicite », *RGDIP*, 1983, pp. 505-548

DUPUY, P.-M., « Sécurité collective et organisation de la paix », *RGDIP*, 1993/3, pp. 615-627

DUPUY, P.-M., « Droit des traités, codification et responsabilité internationale », *AFDI*, 1997, pp. 7-30

DUPUY, P.-M., « Quarante ans de codification du droit de la responsabilité internationale des États. Un bilan », *RGDIP* 2003-2, pp. 305-347

DUPUY, P.-M., « Bilan général des rencontres de la dimension multilatérale des obligations avec la codification du droit de la responsabilité », *in* DUPUY, P.-M., (dir), *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des États*, Colloque international de Florence des 7 et 8 décembre 2001, Paris, Pedone, 2003, pp. 207-240

DUPUY, P.-M., « La Communauté internationale et le terrorisme », in SFDI, *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Journée franco-allemande, Paris, Pedone, 2004, pp. 35-43

DUPUY, P.-M., « Ultimes remarques sur la « constitutionalité » de la Charte des Nations Unies », *in* CHEMAIN, R., et PELLET, A. (dir.), *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?*, Actes du colloque du CEDIN-Paris X du 25 juin 2005, Pedone, Cahiers internationaux n° 20, 2006, pp. 219-232

FOCSANEANU, L., « Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies », *AFDI*, 1957, pp. 315-349

FORTEAU, M., « Le droit international dans la Charte des Nations Unies », *in* COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 111-138

FORTEAU, M., « L'État selon le droit international : une figure à géométrie variable ? », *RGDIP* 2007, pp. 737-769

GAJA, G., « Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial », *RGDIP*, 1993, pp. 297-320

GARCIA, T., « Recours à la force et droit international, Perspectives internationales et européennes », *Perspectives* n° 1, 21 juillet 2005

GESLIN, A., « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », RBDI 2004/2, pp. 484-498

GESLIN, A., « Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses États membres », *RGDIP*, 2005-3, pp. 539-579

GESLIN, A., « Puissance publique et droit international », *in* AFDA, *La puissance publique*, Colloque de Grenoble des 22-24 juin 2011, LexisNexis, Colloques et débats n° 37, 2012, pp. 269-296

GLENNON, M. J., « De l'absurdité du droit impératif *(jus cogens)* », *RGDIP*, 2006, pp. 529-536

GUILLAUME, G., « Préface », in SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective – Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Journée franco-tunisienne, Paris, Pedone, 2005, pp. 5-9

GUILLAUME, G., « Quel contrôle sur les mesures de sécurité collective », in SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective – Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Journée franco-tunisienne, Paris, Pedone, 2005, pp. 241-252

GUILLAUME, G., « Jus cogens et souveraineté », *in L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui – Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre PUISSOCHET*, Pedone, 2008, pp. 127-136

GUILLAUME, M., « La réparation des dommages causés par les contingents français en Ex-Yougoslavie et en Albanie », *AFDI* 1997, pp. 151-166

GUILLAUME, M., MARHIC, G., ÉTIENNE, G., « Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo », *AFDI*, 1999, pp. 308-334

JOUANNET, E., « Regard sur un siècle de doctrine française du droit international », *AFDI*, 2000, pp. 1-57

JOUANNET, E., « L'idée de communauté humaine à la croisée de la communauté des États et de la communauté mondiale », in *La Mondialisation entre Illusion et l'Utopie*, *Arch. phil. dr*., 2003, t 47, pp. 191-232

JOUANNET, E., « Introduction – Universalisme du droit international et impérialisme : le vrai faux paradoxe du droit international? », *in* JOUANNET, E., et RUIZ FABRI, H., (dir.), *Impérialisme et droit international en Europe et aux Etats-Unis*, Mondialisation et fragementation du droit – Recherches sur un humanisme juridique critique, Première journée d'étude (Paris, 22 novembre 2006), Société de Législation comparée, coll. de l'UMR de droit comparé de Paris, vol. 13, 2007, pp. 15-40

KLEIN, P., « Responsabilité pour violations graves d'obligations découlant de normes impératives du droit international et droit des Nations Unies », *in* DUPUY, P.-M., (dir), *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des États*, Colloque international de Florence des 7 et 8 décembre 2001, Paris, Pedone, 2003, pp. 189-206

KOLB, R., « Mondialisation et droit international », *Relations internationales* 2005/3, n° 123

KOLB, R., « Du domaine réservé – Réflexions sur la théorie de la compétence nationale », *RGDIP* 2006-3, pp. 597-630.

KOLB, R., « Observation sur l'évolution du concept de *jus cogens* », *RGDIP*, 2009, pp. 837-850

LAGHMANI, S., « Droit international et droits internes : vers un renouveau du *jus gentium* ? », *in* BEN ACHOUR, R., et LAGHMANI, S., (dir.), *Droit international et droits internes, développements récents*, Rencontres internationales de la Faculté de Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Colloque des 16-18 avril 1998, Pedone, 1998, pp. 23-44

LAGRANGE, E., « La mission d'administration intérimaire au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire », *AFDI*, 1999, pp. 335-369

LAGRANGE, E., « Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut-il violer le droit international ? », *RBDI* 2004-2, pp. 568-592

LAGRANGE, PH., « Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition », in SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective – Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Journée franco-tunisienne, Paris, Pedone, 2005, pp. 55-94

LAGRANGE, PH., « Responsabilité des États pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies », *RGDIP*, 2008, pp. 85-109

LEBEN, CH., « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *AFDI*, 1982, pp. 9-77

LEBEN, CH., « Un nouveau bilan des théories et réalités du droit international : le Cours général de Pierre-Marie Dupuy », *RGDIP* 2005, pp. 75 et s.

MAMPUYA, A., « Historique et contenu de l'article 2 § 7 – Rapport introductif », *in La pratique de l'exception posée par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies : Que reste-t-il de la clause de compétence nationale ?*, Journée d'étude de l'IRENEE, *Civitas Europa*, n° 17, Bruylant, Bruxelles, Décembre 2006, pp. 11-30

MARCHISIO, S., « Le rôle de l'Assemblée générale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales », in SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective – Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Journée franco-tunisienne, Paris, Pedone, 2005, pp. 95-108

MAZIAU, N., et PECH, L., « L'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine : Un modèle pour le Kosovo », *Civitas Europa*, n° 4, mars 2000, pp. 33-80

MAZIAU, N., « La mise en tutelle par la communauté internationale du pouvoir constituant national : Les exemples de la Bonsie-Herzégovine et du Kosovo », *Civitas Europa*, n° 6, mars 2001, pp. 161-184

MAZIAU, N., « L'internationalisation du pouvoir constituant, essai de typologie : le point de vue hétérodoxe d'un constitutionnaliste », *RGDIP*, 2002, pp. 549-579

MEESEN, K. M., « Le droit au recours à la force militaire : une esquisse selon les principes fondamentaux », *in* SFDI, *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Journée franco-allemande, Paris, Pedone, 2004, pp. 109-125

MOINE, A., « La validité de la détermination internationale d'une source unique de légitimité du pouvoir interne », *Civitas Europa*, n° 6, mars 2001, pp. 225-243

MOMTAZ, D., « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », *AFDI* 1997, pp. 105-115

MOREAU-DEFARGES, PH., « Existe-t-il une communauté internationale? », *Commentaire*, n° 78, Été 1997, pp. 343-351

MOUTON, J.-D., « La notion d'État et le droit international public », *Droits* n° 16, 1992, pp. 45-58

MOUTON, J.-D., « Retour sur l'État souverain à l'aube du XX^e siècle », *in État, société et pouvoir à l'aube du XX^e siècle – Mélanges en l'honneur de François BORELLA*, PUN, 1999, pp. 319-334

MOUTON, J.-D., « L'État selon le droit international : diversité et unité », *in* SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXI^e siècle*, Colloque de Nancy des 3-5 juin 1993, Paris, Pedone, 1994, pp. 79-106

MOUTON, J.-D., « Les mutations de la notion de constitution et le droit international », *Civitas Europa*, n° 6, mars 2001, pp. 23-38

MOUTON, J.-D., « "État fragile", une notion du droit international ? », *in* Les États fragiles, *Civitas Europa*, numéro spécial, n° 28, juin 2012, pp. 9-22

MUBIALA, M., « Le tribunal international pour le Rwanda : vraie ou fausse copie du tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie? », *RGDIP*, 1995, pp. 929-954

NDJIMBA, K., « La prise en charge par le droit international de la fragilité régalienne des États », *in* Les États fragiles, *Civitas Europa*, numéro spécial, n° 28, juin 2012, pp. 65-92

NOUVEL, Y., « La position du Conseil de sécurité face à l'action militaire engagée par l'OTAN et ses États membres contre la République fédérale de Yougoslavie », *AFDI*, 1999, pp. 292-307

OUGERGOUZ, F., « La tragédie rwandaise du printemps 1994 : quelques considérations sur les premières réactions de l'organisation des Nations Unies », *RGDIP*, 1996, pp. 149-178

E. P., « Application du droit international des droits de l'homme et/ou du droit international humanitaire aux opérations extérieures », Chronique des faits internationaux, *RGDIP* 2009

PAZARTZIS, P., « Tribunaux pénaux internationalisés : une nouvelle approche de la justice pénale (inter)nationale », *AFDI*, 2003, pp. 641-661

PECH, L., « La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Herzégovine », *RFDC* 2000, pp. 421-440

PELLET, A., « La mondialisation du droit international? », *Après-demain*, n° 383-384, Avril-Mai 1996, pp. 37-39

PELLET, A., « Propos introductifs », *in* CHEMAIN, R., et PELLET, A. (dir.), *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?*, Actes du colloque du CEDIN-Paris X du 25 juin 2005, Pedone, Cahiers internationaux n° 20, 2006, p. 5

PELLET, A., « Lotus que de sottises on profère en ton nom! Remarques sur le concept de souveraineté dans la jurisprudence de la Cour mondiale », *in L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui – Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre PUISSOCHET,* Pedone, 2008, pp. 215-230

PEREZ DE CUELLAR, J., « Allocution d'ouverture », *in* CHEMAIN, R., et PELLET, A. (dir.), *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?*, Actes du colloque du CEDIN-Paris X du 25 juin 2005, Pedone, Cahiers internationaux n° 20, 2006, pp. 9-10

PESCATORE, P., « La souveraineté dans une société d'inégaux, pouvoir suprême… Coalisable, partageable, divisible, intégrable… Responsable? Justiciable? », *in L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui – Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre PUISSOCHET*, Pedone, 2008, pp. 231-245

PIERRE-CAPS, S., « La Bosnie-Herzégovine : Un État virtuel ? », *Civitas Europa*, n° 4, mars 2000, pp. 17-32

PUPPO, A., « Lutte internationale contre le terrorisme, sécurité internationale et droits fondamentaux. Les pirouettes des juges européens entre création de hiérarchies normatives improbables et sacrifice des garanties juridictionnelles élémentaires », *Annuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX, 2009, pp. 279-321

QUENEUDEC, J.-P., « Conclusions : les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité et l'ordre public international », *in* SFDI, *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Journée franco-allemande, Paris, Pedone, 2004, pp. 287-293

RAINAUD, A., « Jurisprudence internationale – CJCE », *RGDIP*, 2008, pp. 928-940

REUTER, P., « Quelques remarques sur la situation juridique des particuliers en Droit international public », *in La technique et les principes du droit public – Mélanges en l'honneur de Georges SCELLE,* t. 2, LGDJ, 1950, pp. 535-552

REUTER, P., « Les organes subsidiaires des organisations internationales », in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, pp. 415-440

ROLIN, H., « Vers un ordre public réellement international », *in Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pedone, 1960, pp. 441-462

ROULOT, J.-F., « Le recours à la force dans le cadre d'une mission de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies », *RDP*, 2006/6, pp. 1617-1632

RUIZ-FABRI, H., « L'ordre public en droit international », *in* REDOR, M.-J. (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Actes du Colloque de Caen des 11 et 12 mai 2000, *Droit et Justice*, n° 29, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 85-108

RUIZ-FABRI, H., « Droits de l'homme et souveraineté de l'État : les frontières ont-elles été substantiellement redéfinies ? », *in Les droits individuels et le juge en Europe – Mélanges offerts à Michel FROMONT*, PUS, 2001, pp. 371-399

SICILIANOS, L.-A., « Classification des obligations et dimension multilatérale de la responsabilité internationale », *in* DUPUY, P.-M., *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des États*, Colloque international de Florence des 7-8 décembre 2001, Paris, Pedone, 2003, pp. 57-77

SICILIANOS, L.-A., « L'influence des droits de l'homme sur la structuration du droit international », *RGDIP* 2012-1, pp. 5-30 et *RGDIP* 2012-2, pp. 241-273

SIERPINSKI, B., « La Constitution de Bosnie-Herzégovine : Un texte à la croisée du droit interne et du droit international », *Revue de la recherche juridique*, droit positif, 1997-3, pp. 1053-1070

SIERPINSKI B., « La légitime défense en droit international : quelques observations sur un concept juridique ambigu », *Revue québécoise de droit international*, 2006, pp. 79-120

SLIM, H., « La Charte et la sécurité collective : de San Francisco à Bagdad », in SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective – Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Journée franco-tunisienne, Paris, Pedone, 2005, pp. 13-32

SOREL, J.-M., « L'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995 : Un traité sous bénéfice d'inventaire », *AFDI*, 1995, pp. 65-99

SOREL, J.-M., « La répartition des compétences entre les organes des Nations Unies : pour un agencement évolutif hors modèle », *in* CHEMAIN, R., et PELLET, A. (dir.), *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?*, Actes du colloque du CEDIN-Paris X du 25 juin 2005, Pedone, Cahiers internationaux n° 20, 2006, pp. 15-36

SOREL, J.-M., « Les ordonnances de la Cour Internationale de Justice du 14 avril 1992 dans l'affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Libye c/ Royaume-Uni et Libye c. Etats-Unis) », *RGDIP* 1993, pp. 689-726

SOREL, J.-M., « Les arrêts de la CIJ du 27 février 1998 sur les exceptions préliminaires dans les affaires dites de Lockerbie : et le suspense demeure… », *RGDIP* 1998, pp. 685-721

SOREL, J.-M., « L'épilogue des affaires dites de Lockerbie devant la C.I.J. : le temps du soulagement et le temps des regrets », *RGDIP* 2003, pp. 933-946

SOREL, J.-M., « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité : Remarques sur quelques incertitudes partielles », *RBDI* 2004-2, pp. 462-483

SPERDUTI, G., « La personne humaine et le droit international », *AFDI*, 1961, pp. 141-162

S. J. C., « Problèmes juridiques de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord », *Politique étrangère* n° 6, 1955, pp. 689-706

STAHN, C., « The UN Transitional Administration in Kosovo and East Timor : A first Analysis », *Max Planck, UNYB*, 2001

STARITA, M., « L'occupation de l'Iraq, le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *RGDIP*, 2003, pp. 883 et s.

SUR, S., « Conclusions générales », in SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 1995, pp. 311-322

SUR, S., « L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contrepoints », *AFDI*, 1999, pp. 280-291

SUR, S., « Sécurité collective et rétablissement de la paix : la résolution 687 (3 avril 1991) dans l'affaire du Golfe », in DUPUY, R.-J., (dir.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Peace-keeping, and peace-building*, Colloque La Haye, 21-23 juillet 1992, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1993, pp. 13-40

SUR, S., « La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) : entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques », *RGDIP*, 2004-4, pp. 855-882

SUR, S., « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, n° 109, 2004/2, pp. 61-74

SUR, S., « Sur les "États défaillants" », *Commentaire*, n° 112, hiver 2005-2006, pp. 891-899

SUY, É., et ANGELET, N., « Article 25 », *in* COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 909-918

SZUREK, S., « Sierra Leone : une État en atteinte de "paix durable" – La communauté internationale dans l'engrenange de la paix en Afrique de l'Ouest », *AFDI*, 2000, pp. 176-201

SZUREK, S., « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du Chapitre VII : un laboratoire normatif ? », *RGDIP*, 2005-1, pp. 5-49

SZUREK, S., « La Charte des Nations Unies constitution mondiale ? », *in* COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 29-68

SZUREK, S., « Les valeurs de la communauté internationale et la société civile internationale », *in* CHEMAIN, R., et PELLET, A. (dir.), *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?*, Actes du colloque du CEDIN-Paris X du 25 juin 2005, Pedone, Cahiers internationaux n° 20, 2006, pp. 199-206

TAVERNIER, P., « Article 27 », *in* COT, J.-P., PELLET, A., FORTEAU, M. (dir.), *La Charte des Nations Unies (Commentaire article par article)*, Economica, 3e éd., 2005, pp. 935-958

TERCINET, J., « Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité : le Conseil de sécurité peut-il légiférer ? », *RBDI*, 2004/2, pp. 528-551

THOUVENIN, J.-M., « La Cour internationale de Justice et la sécurité collective », *in* SFDI, *Les métamorphoses de la sécurité collective – Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Journée franco-tunisienne, Paris, Pedone, 2005, pp. 109-120

VASSEUR-RIVOLLET, A., « Note », *Sentinelle*, 2008, n° 159

VEDRINE, H., « Réflexions sur la réforme de l'ONU », *Pouvoirs*, 2004/2, n° 109, pp. 125-140

VIGNES, D.-H., « La personnalité juridique de l'O.T.A.N. », *AFDI* 1955, pp. 471-475

WECKEL, PH., « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », *RGDIP*, 2000, pp. 19-36

WECKEL, PH., « Plaidoyer pour le processus d'indépendance au Kosovo : Réponse à Olivier CORTEN », *RGDIP* 2009/2, pp. 257-271

WEIL, P., « Vers une normativité relative en droit international ? », *RGDI,* 1982, pp. 5-47

WIBAUX, D., « À propos de quelques questions juridiques posées par l'interdiction des vols des compagnies yougoslaves », *AFDI*, 1998, pp. 262-282

WOLF, F., « Les activités normatives et quasi normatives, Élaboration, adoption, coordination », in DUPUY R.-J. (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1988, pp. 277-306

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

ZACKLIN, R., « Le droit applicable aux forces d'intervention sous les auspices de l'ONU », *in* SFDI, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 1995, pp. 191-199

ZEN-RUFFINEN, P., « Les règles d'engagement (ROE) », *Revue Militaire Suisse*, avril 2006

6.2. Articles de droit européen et droit communautaire

COHEN-JONATHAN, G., et FLAUSS, J.-F., « La Cour européenne des droits de l'homme et le droit international », *AFDI*, 2007, pp. 779-796

COHEN-JONATHAN, G., et FLAUSS, J.-F., « La Cour européenne des droits de l'homme et le droit international », *AFDI*, 2009, pp. 765-780

DUPRE DE BOULOIS, X., « La théorie des actes de gouvernement à l'épreuve du droit communautaire », *RDP* 2000, pp. 1791-1823

KLEIN, P., « Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : Quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati », *AFDI*, 2007, pp. 43-64

PINGEL, I., « L'action de l'Union européenne face au terrorisme », *in* SFDI, *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Journée franco-allemande, Paris, Pedone, 2004, pp. 63-72

SIMON, D., « Cour de justice et Tribunaux de l'Union européenne », *AFDI*, 2009, pp. 819-849

SZYMCZAK, D., « La Cour européenne des droits de l'homme et le contrôle des actes d'application du droit communautaire – Observations sous l'arrêt Bosphorus Haba du 30 juin 2005 », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 37, 12 Septembre 2005, pp. 1311 et s.

THOMAS, I., « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », *RGDIP*, 2004-2, pp. 463-480

VANDEPOORTER, A., « L'application communautaire des décisions du Conseil de sécurité », *AFDI* 2006, pp. 102-136

6.3. Articles de droit interne

CHARPENTIER, J., « Le phénomène étatique à travers les grandes mutations contemporaines », in SFDI, *L'Etat souverain à l'aube du XXI^e siècle*, Colloque de Nancy des 3-5 juin 1993, Paris, Pedone, 1994, pp. 11-38

DURAN, P., « (Im)puissance publique : un regard extérieur – Propos introductifs », *in* AFDA, *La puissance publique*, Colloque de Grenoble des 22-24 juin 2011, LexisNexis, Colloques et débats n° 37, 2012

EUDE-GUIAS, C., « Édiction de l'acte administratif – Auteurs, forme, procédure », *JurisClasseur Adm*. 1998, Fasc. 107-20

EISEMANN, P. M., « La contribution des États à la mise en œuvre des sanctions : le cas de la France », *in* R. MEHDI (dir.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Huitièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Actes du Colloque des 10-11 décembre 1999, Pedone, 1999, pp. 67-85

GRIMAUD, PH., et YAZI-ROMAN, M., « Le nouveau régime préfectoral des agents de sécurité », *JCPA*, 2006

GOY, R., « Sur l'origine extranationale de certaines constitutions », *in Mélanges P. GELARD – Droit constitutionnel*, LGDJ, Montchrestien, 2000, pp. 37-43

MATRINGE, J., « Jurisprudence française en matière de droit international », *RGDIP*, 2008, pp. 430-434

POIRAT, F., « Immunité, regards croisés », *RGDIP*, 2003-4, pp. 1001-1012

RIALS, S., « Pouvoir discrétionnaire », *Rép. D. Cont. Adm*.

TCHEN, V., « Police administrative », *Jurisclasseur adm*., tome 4, Fascicule 200, mise à jour du 6 juin 2007.

TROPER, M., « La constitution comme système juridique autonome », *Droits*, 2002, n° 35, pp. 63-78

6.4. Articles sur les rapports entre ordres juridiques

ALLAND, D., « La coutume internationale devant le Conseil d'État : l'existence sans la primauté », Jurisprudence française en matière de droit international public, *RGDIP*, 1997/4, pp. 1053-1057

ALLAND, D., « Le droit international « sous » la Constitution de la V^e République », *RDP*, 1998, 5/6, pp. 1649-1670

ALLAND, D., « L'applicabilité directe du droit international considérée du point de vue de l'office du juge : des habits neufs pour une vieille dame ? », *RGDIP* 1998-1, pp. 203-244

ALLAND, D., « Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international », *RFDA* 14 (6) nov.-déc. 1998, p. 1094-1104

ALLAND, D., « Le juge français et le droit d'origine internationale », *in* DUPUY, P.-M. (dir), *Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, éd. Panthéon Assas, 2001, p. 47 et s.

ANGELET, N., « La mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne », *RBDI* 1993-2, pp. 500-533

CATALDI, G., « L'application des décision du Conseil de sécurité en droit interne », *in* BEN ACHOUR, R., et LAGHMANI, S., (dir.), *Droit international et droits internes, développements récents*, Rencontres internationales de la Faculté de Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Colloque des 16-18 avril 1998, Pedone, 1998, pp. 205-226

CAYLA, O., « Le contrôle des mesures d'exécution des traités : réduction ou négation de la théorie des actes de gouvernement ? », *RFD adm*. 10 (1) janv.-févr. 1994, pp. 1-20

DAILLIER, P., « Monisme et dualisme : un débat dépassé? », *in* BEN ACHOUR, R., et LAGHMANI, S., (dir.), *Droit international et droits internes, développements récents*, Rencontres internationales de la Faculté de Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Colloque des 16-18 avril 1998, Pedone, 1998, pp. 9-21

DELMAS-MARTY, M., « Avant-propos », *in* E. DUBOUT et S. TOUZE, *Les droits fondamentaux : charnières entre ordres et systèmes juridiques*, Pedone, Paris, 2009, pp. 5-10

DUBOUT, É., et TOUZE, S., « La fonction des droits fondamentaux dans les rapports entre ordres et systèmes juridiques », *in* DUBOUT, É., et TOUZE, S (dir.), *Les droits fondamentaux : charnières entre ordres et systèmes juridiques*, Pedone, Paris, 2009, pp. 11-35

GAUTIER, M., et MELLERAY, F., « Applicabilité des normes internationales », *JurisClasseur Adm.* 2004, Fasc. 20

GUILLAUME, G., « L'introduction et l'exécution dans les ordres juridiques des États des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies prises en vertu du Chapitre VII », *RIDC* 1998-2

JACQUE, J.-P., « Le TPICE face aux résolutions du Conseil de sécurité : Merci M. le Professeur », *L'Europe des libertés*, (octobre – décembre 2005), 6e année - N° 19, Janvier 2006, Doctrine

LANFRANCHI, M.-P., « La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité », *AFDI*, 1997, pp. 31-57

MOUTON, J.-D., « Réflexions sur le paradigme des relations entre droit international et droit interne à partir du processus d'internationalisation des constitutions dans les États en crise », *Mélanges offerts à Madjid BENCHIKH*, Pedone, 2011

PELLET, A., « Vous avez dit monisme? Quelques banalités de bon sens sur l'impossibilité du prétendu monisme constitutionnel à la française », *in L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur de Michel TROPER*, Paris, Economica 2006, pp. 827-857

PELLET, A., « Constitutionnalisation du droit des Nations Unies ou triomphe du dualisme ? », *RMCUE*, n° 529, juin 2009, pp. 415-418

POIRAT, F., « Les résolutions du Conseil de sécurité devant le Conseil d'État et la Cour de Cassation : variations sur un même thème », *RGDIP* 2000-2, pp. 541-558

ROUCOUNAS, E., « L'application du droit dérivé des organisations internationales dans l'ordre juridique interne », *in* P. M. EISEMANN (dir.), *L'intégration du droit international et*

communautaire dans l'ordre juridique national – Étude de la pratique en Europe, Kluwer Law International, 1996, pp. 39-49

ROUX, J., « La transposition des directives communautaires à l'épreuve de la Constitution », *RDP* 2007-4, pp. 1031-1071

SIMON, D., « L'arrêt Sarran, dualisme incompressible ou monisme inversé ? », *Jurisclasseur Europe*, Chroniques, mars 1999, pp. 4-6

UBEDA-SAILLARD, M., « L'invocabilité en droit interne des règles d'engagement applicables aux opérations militaires multinationales », *RGDIP*, 2004-1, pp. 149-175

VERHOEVEN, J., « La notion d'applicabilité directe en droit international », *RBDI* 1980-2, pp. 243-264

VIRALLY, M., « Sur un pont aux ânes, les rapports entre droit international et droits internes », in *Mélanges offerts à Henri ROLIN*, Paris, Pedone, 1964, pp. 488-505

6.5. Articles généraux

AUBY, J.-B., « Décentralisation et pluralisme juridique », Mélanges offerts à PAUL AMSELEK, Bruylant, 2005, pp. 39-52

BIRNBAUM, P., « Le type d'État tient toujours », *in L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*, Economica, 2006, pp. 185-194

CHEVALIER, J., « La gouvernance et le droit », *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruylant, Bruxelles, 2008, pp. 189-207

COMBACAU, J., « Conclusions générales », *in* REDOR, M.-J. (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Actes du Colloque de Caen des 11 et 12 mai 2000, *Droit et Justice*, n° 29, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 415-434

LEBEN, CH., « De quelques doctrines de l'ordre juridique », *Droits*, 2001, n° 33, pp. 19-39

MILLARD, É., « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et Société*, n° 30/31, 1995, pp. 381-412

MORAND, C.-A., « Régulation, complexité et pluralisme juridiques », *in Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 615-630

PELLET, A., « Le droit », *in* P. BONIFACE (dir.), *La puissance internationale*, Relations Internationales et Stratégiques, Dunod, Paris, 1994, pp. 145-156

PICARD, É., « Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique », in REDOR, M.-J. (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Actes du Colloque de Caen des 11 et 12 mai 2000, *Droit et Justice*, n° 29, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 17-61

ROSANVALLON, P., et COURTOIS, G., Le grand débat, Le Monde, 29 septembre 2010, consultable à l'adresse suivante : http://www.breizhandnews.fr/article-20-09-2010---pierre-rosanvallon-le-pouvoir-contre-l-interet-general-le-monde-57410436.html.

TERRE, D., « Le pluralisme et le droit », *Arch. Phil. Droit*, 2005, n° 49, pp. 69-83

TROPER, M., « La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amselek », *RDP*, 1978, pp. 1523-1536

VAN DE KERCHOVE, M., « La pyramide est-elle toujours debout ? », *in Mélanges Paul AMSELEK*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 471-479

II. DOCUMENTS OFFICIELS

A. ACTES DE DROIT INTERNATIONAL

1. Textes fondamentaux

- Pacte de la Société des Nations, signé à Versailles du 28 juin 1919 :
http://mjp.univ-perp.fr/traites/sdn1919.htm
- Pacte Briand – Kellogg, signé à Paris le 27 août 1928 :
http://mjp.univ-perp.fr/traites/1928briand-kellogg.htm
- Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945 :
http://www.un.org/fr/documents/charter/pdf/charter.pdf
- Statut de la Cour internationale de Justice :
http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0
- Convention de Rome portant statut de la Cour pénale internationale adoptée le 17 juillet 2008 : A/CONF.183/9
- Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 :
http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/traites/1_1_1969_francais.pdf

2. Actes adoptés par le Conseil de sécurité

2. 1. Résolutions du Conseil de sécurité adoptées sur le fondement du Chapitre VII

2. 1. 1. Armes de destruction massive

- S/RES/1540 (2004) du 27 janvier 2005
- S/RES/1673 (2006) du 27 avril 2006
- S/RES/1810 (2008) du 25 avril 2008
- S/RES/1977 (2011) du 20 avril 2011
- S/RES/2050 (2012) du 12 juin 2012

2. 1. 2. Afghanistan

- S/RES/1333 (2000) du 19 décembre 2000
- S/RES/1363 (2001) du 30 juillet 2001
- S/RES/1386 (2001) du 20 décembre 2001
- S/RES/1390 (2002) du 16 janvier 2002

- S/RES/1413 (2002) du 23 mai 2002
- S/RES/1444 (2002) du 27 novembre 2002
- S/RES/1510 (2003) du 13 octobre 2003
- S/RES/1563 (2004) du 17 décembre 2004
- S/RES/1623 (2005) du 13 septembre 2005
- S/RES/1707 (2006) du 12 septembre 2006
- S/RES/1776 (2007) du 19 septembre 2007
- S/RES/1833 (2008) du 22 septembre 2008
- S/RES/1890 (2009) du 8 octobre 2009
- S/RES/1943 (2010) du 13 octobre 2010
- S/RES/2011 (2011) du 12 octobre 2011

2. 1. 3. Al Qaïda

- S/RES/1267 (1999) du 15 octobre 1999
- S/RES/1452 (2002) du 20 décembre 2002
- S/RES/1455 (2003) du 17 janvier 2003
- S/RES/1526 (2004) du 30 janvier 2004
- S/RES/1617 (2005) du 20 octobre 2005
- S/RES/1735 (2006) du 22 décembre 2006
- S/RES/1822 (2008) du 30 juin 2008
- S/RES/1904 (2009) du 17 décembre 2009
- S/RES/1989 (2011) du 17 juin 2011

2. 1. 4. Angola

- S/RES/1127 (1997) du 28 août 1997
- S/RES/1130 (1997) du 29 octobre 1997
- S/RES/1173 (1998) du 12 juin 1998
- S/RES/1176 (1998) du 24 juin 1998
- S/RES/1221 (1999) du 12 janvier 1999
- S/RES/1295 (2000) du 18 avril 2000
- S/RES/1336 (2001) du 23 janvier 2001
- S/RES/1348 (2001) du 19 avril 2001
- S/RES/1374 (2001) du 19 octobre 2001
- S/RES/1404 (2002) du 18 avril 2002
- S/RES/1412 (2002) du 17 mai 2002
- S/RES/1432 (2002) du 15 août 2002
- S/RES/1439 (2002) du 18 octobre 2002
- S/RES/1448 (2002) du 9 décembre 2002

2. 1. 5. Bosnie-Herzégovine

- S/RES/2019 (2011) du 16 novembre 2011

2. 1. 6. Burundi

- S/RES/1545 (2004) du 21 mai 2004
- S/RES/1577 (2004) du 1er décembre 2004
- S/RES/1602 (2005) du 31 mai 2005
- S/RES/1641 (2005) du 30 novembre 2005
- S/RES/1650 (2005) du 21 décembre 2005
- S/RES/1692 (2006) du 30 juin 2006

2. 1. 7. Comité d'état-major

- S/RES/1 (1946) du 25 janvier 1946

2. 1. 8. Congo

- S/RES/1080 (1996) du 15 novembre 1996
- S/RES/1304 (2000) du 16 juin 2000
- S/RES/1341 (2001) du 22 février 2001
- S/RES/1355 (2001) du 15 juin 2001
- S/RES/1484 (2003) du 30 mai 2003
- S/RES/1493 (2003) du 28 juillet 2003
- S/RES/1501 (2003) du 26 août 2003
- S/RES/1533 (2004) du 12 mars 2004
- S/RES/1552 (2004) du 27 juillet 2004
- S/RES/1565 (2004) du 1er octobre 2004
- S/RES/1592 (2005) du 30 mars 2005
- S/RES/1596 (2005) du 18 avril 2005
- S/RES/1616 (2005) du 15 août 2005
- S/RES/1621 (2005) du 6 septembre 2005
- S/RES/1635 (2005) du 28 octobre 2005
- S/RES/1649 (2005) du 21 décembre 2005
- S/RES/1671 (2006) du 25 avril 2006
- S/RES/1693 (2006) du 30 juin 2006
- S/RES/1698 (2006) du 31 juillet 2006
- S/RES/1711 (2006) du 29 septembre 2006
- S/RES/1736 (2006) du 22 décembre 2006
- S/RES/1742 (2007) du 15 février 2007
- S/RES/1768 (2007) du 31 juillet 2007
- S/RES/1771 (2007) du 10 août 2007
- S/RES/1794 (2007) du 21 décembre 2007
- S/RES/1799 (2008) du 15 février 2008
- S/RES/1807 (2008) du 31 mars 2008
- S/RES/1843 (2008) du 20 novembre 2008
- S/RES/1856 (2008) du 22 décembre 2008
- S/RES/1857 (2008) du 22 décembre 2008
- S/RES/1896 (2009) du 7 décembre 2009
- S/RES/1906 (2009) du 23 décembre 2009
- S/RES/1925 (2010) du 28 mai 2010
- S/RES/1952 (2010) du 29 novembre 2010
- S/RES/1991 (2011) du 28 juin 2011
- S/RES/2021 (2011) du 29 novembre 2011
- S/RES/2053 (2012) du 27 juin 2012

2. 1. 9. Corée

- S/RES/1718 (2006) du 13 décembre 2006
- S/RES/1874 (2009) du 12 juin 2009
- S/RES/1928 (2010) du 7 juin 2010
- S/RES/1985 (2011) du 10 juin 2011

2. 1. 10. Côte d'Ivoire

- S/RES/1527 (2004) du 4 février 2004
- S/RES/1528 (2004) du 9 mars 2004
- S/RES/1572 (2004) du 15 novembre 2004
- S/RES/1584 (2005) du 2 février 2005
- S/RES/1594 (2005) du 4 avril 2005
- S/RES/1600 (2005) du 4 mai 2005

- S/RES/1603 (2005) du 3 juin 2005
- S/RES/1609 (2005) du 24 juin 2005
- S/RES/1633 (2005) du 21 octobre 2005
- S/RES/1643 (2005) du 15 décembre 2005
- S/RES/1652 (2006) du 24 janvier 2006
- S/RES/1721 (2006) du 1er novembre 2006
- S/RES/1727 (2006) du 15 décembre 2006
- S/RES/1739 (2007) du 10 janvier 2007
- S/RES/1765 (2007) du 16 juillet 2007
- S/RES/1782 (2007) du 29 octobre 2007
- S/RES/1795 (2008) du 15 janvier 2008
- S/RES/1826 (2008) du 29 juillet 2008
- S/RES/1842 (2008) du 29 octobre 2008
- S/RES/1865 (2009) du 27 janvier 2009
- S/RES/1880 (2009) du 30 juillet 2009
- S/RES/1893 (2009) du 29 octobre 2009
- S/RES/1911 (2010) du 28 janvier 2010
- S/RES/1924 (2010) du 27 mai 2010
- S/RES/1933 (2010) du 30 juin 2010
- S/RES/1942 (2010) du 29 septembre 2010
- S/RES/1946 (2010) du 15 octobre 2010
- S/RES/1951 (2010) du 24 novembre 2010
- S/RES/1962 (2010) du 20 décembre 2010
- S/RES/1967 (2011) du 19 janvier 2011
- S/RES/1968 (2011) du 16 février 2011
- S/RES/1975 (2011) du 30 mars 2011
- S/RES/1980 (2011) du 28 avril 2011
- S/RES/1981 (2011) du 13 mai 2011
- S/RES/1992 (2011) du 29 juin 2011
- S/RES/2000 (2011) du 27 juillet 2011
- S/RES/2045 (2012) du 26 avril 2012
- S/RES/2062 (2012) du 26 juillet 2012

2. 1. 11. Croatie

- S/RES/1025 (1995) du 30 novembre 1995
- S/RES/1037 (1996) du 15 janvier 1996
- S/RES/1079 (1996) du 15 novembre 1996
- S/RES/1120 (1997) du 14 juillet 1997

2. 1. 12. Érythrée-Éthiopie

- S/RES/1298 (2000) du 17 mai 2000
- S/RES/1907 (2009) du 23 décembre 2009
- S/RES/2023 (2011) du 5 décembre 2011

2. 1. 13. Guinée-Bissau

- S/RES/2048 (2012) du 18 mai 2012

2. 1. 14. Haïti

- S/RES/841 (1993) du 16 juin 1993
- S/RES/861 (1993) du 27 août 1993
- S/RES/873 (1993) du 13 octobre 1993
- S/RES/875 (1993) du 16 octobre 1993
- S/RES/917 (1994) du 6 mai 1994
- S/RES/940 (1994) du 2 août 1994

- S/RES/1529 (2004) du 29 février 2004
- S/RES/1576 (2004) du 29 novembre 2004
- S/RES/1608 (2005) du 22 juin 2005
- S/RES/1658 (2006) du 14 février 2006
- S/RES/1702 (2006) du 15 août 2006
- S/RES/1743 (2007) du 25 février 2007
- S/RES/1780 (2007) du 15 octobre 2007
- S/RES/1840 (2008) du 14 octobre 2008
- S/RES/1892 (2009) du 13 octobre 2009
- S/RES/1927 (2010) du 4 juin 2010
- S/RES/1944 (2010) du 14 octobre 2010
- S/RES/2012 (2011) du 14 octobre 2011

2. 1. 15. Iran

- S/RES/1696 (2006) du 31 juillet 2006
- S/RES/1737 (2006) du 27 décembre 2006
- S/RES/1747 (2006) du 24 mars 2007
- S/RES/1803 (2008) du 3 mars 2008
- S/RES/1929 (2010) du 9 juin 2010
- S/RES/1984 (2011) du 9 juin 2011
- S/RES/2049 (2012) du 7 juin 2012

2. 1. 16. Iraq

- S/RES/598 (1987) du 20 juillet 1987
- S/RES/660 (1990) du 2 août 1990
- S/RES/661 (1990) du 6 août 1990
- S/RES/666 (1990) du 13 septembre 1990
- S/RES/670 (1990) du 25 septembre 1990
- S/RES/674 (1990) du 29 octobre 1990
- S/RES/678 (1990) du 29 novembre 1990
- S/RES 686 (1991) du 2 mars 1991
- S/RES/687 (1991) du 3 avril 1991
- S/RES/689 (1991) du 9 avril 1991
- S/RES/692 (1991) du 20 mai 1991
- S/RES/699 (1991) du 17 juin 1991
- S/RES/705 (1991) du 15 août 1991
- S/RES/706 (1991) du 15 août 1991
- S/RES/707 (1991) du 15 août 1991
- S/RES/712 (1991) du 19 septembre 1991
- S/RES/715 (1991) du 11 octobre 1991
- S/RES/778 (1992) du 2 octobre 1992
- S/RES/806 (1993) du 5 février 1993
- S/RES/833 (1993) du 27 mai 1993
- S/RES/899 (1994) du 4 mars 1994
- S/RES/949 (1994) du 15 octobre 1994
- S/RES/986 (1995) du 14 avril 1995
- S/RES/1051 (1996) du 3 mars 1996
- S/RES/1060 (1996) du 12 juin 1996
- S/RES/1111 (1997) du 4 juin 1997
- S/RES/1115 (1997) du 21 juin 1997
- S/RES/1129 (1997) du 12 septembre 1997
- S/RES/1134 (1997) du 23 octobre 1997
- S/RES/1137 (1997) du 12 novembre 1997
- S/RES/1143 (1997) du 4 décembre 1997
- S/RES/1153 (1998) du 20 février 1998
- S/RES/1154 (1998) du 2 mars 1998
- S/RES/1158 (1998) du 25 mars 1998
- S/RES/1175 (1998) du 19 juin 1998
- S/RES/1194 (1998) du 9 septembre 1998
- S/RES/1205 (1998) du 5 novembre 1998
- S/RES/1210 (1998) du 24 novembre 1998
- S/RES/1242 (1999) du 21 mai 1999
- S/RES/1266 (1999) du 4 octobre 1999

- S/RES/1275 (1999) du 19 novembre 1999
- S/RES/1280 (1999) du 3 décembre 1999
- S/RES/1281 (1999) du 10 décembre 1999
- S/RES/1284 (1999) du 17 décembre 1999
- S/RES/1293 (2000) du 31 mars 2000
- S/RES/1302 (2000) du 8 juin 2000
- S/RES/1330 (2000) du 5 décembre 2000
- S/RES/1352 (2001) du 1er juin 2001
- S/RES/1360 (2001) du 3 juillet 2001
- S/RES/1382 (2001) du 29 novembre 2001
- S/RES/1409 (2002) du 28 mai 2002
- S/RES/1441 (2002) du 8 novembre 2002
- S/RES/1443 (2002) du 25 novembre 2002
- S/RES/1447 (2002) du décembre 2002
- S/RES/1454 (2002) du 30 décembre 2002
- S/RES/1472 (2003) du 28 mars 2003
- S/RES/1483 (2003) du 23 mai 2003
- S/RES/1490 (2003) du 3 juillet 2003
- S/RES/1511 (2003) du 16 octobre 2003
- S/RES/1518 (2003) du 24 novembre 2003
- S/RES/1546 (2004) du 8 juin 2004
- S/RES/1637 (2005) du 8 novembre 2005
- S/RES/1723 (2006) du 28 novembre 2006
- S/RES/1762 (2007) du 29 juin 2007
- S/RES/1790 (2007) du 28 décembre 2007
- S/RES/1905 (2009) du 21 décembre 2009
- S/RES/1956 (2010) du 15 décembre 2010
- S/RES/1957 (2010) du 15 décembre 2010
- S/RES/1958 (2010) du 15 décembre 2010

2. 1. 17. Kosovo

- S/RES/1160 (1998) du 31 mars 1998
- S/RES/1199 (1998) du 23 septembre 1998
- S/RES/1203 (1998) du 14 octobre 1998
- S/RES/1244 (1999) du 10 juin 1999

2. 1. 18. Liban

- S/RES/1636 (2005) du 31 octobre 2005
- S/RES/1644 (2005) du 15 décembre 2005
- S/RES/1757 (2007) du 30 mai 2007

2. 1. 19. Liberia

- S/RES/1343 (2001) du 7 mars 2001
- S/RES/1408 (2002) du 6 mai 2002
- S/RES/1478 (2003) du 6 mai 2003
- S/RES/1497 (2003) du 1er août 2003
- S/RES/1509 (2003) du 19 septembre 2003
- S/RES/1521 (2003) du 22 décembre 2003
- S/RES/1532 (2004) du 12 mars 2004
- S/RES/1579 (2004) du 21 décembre 2004
- S/RES/1607 (2005) du 21 juin 2005
- S/RES/1626 (2005) du 19 septembre 2005
- S/RES/1647 (2005) du 20 décembre 2005
- S/RES/1667 (2006) du 4 avril 2006
- S/RES/1689 (2006) du 20 juin 2006
- S/RES/1712 (2006) du 20 octobre 2006
- S/RES/1731 (2006) du 20 décembre 2006
- S/RES/1750 (2007) du 30 mars 2007

- S/RES/1753 (2007) du 27 avril 2007
- S/RES/1760 (2007) du 20 juin 2007
- S/RES/1777 (2007) du 20 septembre 2007
- S/RES/1792 (2007) du 19 décembre 2007
- S/RES/1819 (2008) du 18 juin 2008
- S/RES/1836 (2008) du 29 septembre 2008
- S/RES/1854 (2008) du 19 décembre 2008
- S/RES/1885 (2009) du 15 septembre 2009
- S/RES/1903 (2009) du 17 décembre 2009
- S/RES/1938 (2010) du 15 septembre 2010
- S/RES/1961 (2010) du 17 décembre 2010
- S/RES/2025 (2011) du 14 décembre 2011
- S/RES/2066 (2012) du 17 septembre 2012

2. 1. 20. Libye

- S/RES/748 (1992) du 31 mars 1992
- S/RES/883 (1993) du 11 novembre 1993
- S/RES/910 (1994) du 14 avril 1994
- S/RES/1192 (1998) du 27 août 1998
- S/RES/1970 (2011) du 26 février 2011
- S/RES/1973 (2011) du 17 mars 2011
- S/RES/2016 (2011) du 27 octobre 2011
- S/RES/2040 (2012) du 12 mars 2012

2. 1. 21. Mali

- S/RES/2056 (2012) du 5 juillet 2012

2. 1. 22. Rhodésie du Sud

- S/RES/232 (1966) du 16 décembre 1966
- S/RES/253 (1968) du 29 mai 1968
- S/RES/277 (1970) du 18 mars 1970
- S/RES/314 (1972) du 28 février 1972
- S/RES/386 (1976) du 17 mars 1976
- S/RES/388 (1976) du 6 avril 1976
- S/RES/409 (1977) du 27 mai 1977
- S/RES/415 (1977) du 29 septembre 1977
- S/RES/423 (1978) du 14 mars 1978
- S/RES/424 (1978) du 17 mars 1978

2. 1. 23. Rwanda

- S/RES/918 (1994) du 17 mai 1994
- S/RES/1005 (1995) du 17 juillet 1995
- S/RES/1749 (2007) du 28 mars 2007
- S/RES/1823 (2008) du 10 juillet 2008

2. 1. 24. Sahara occidental

- S/RES/1495 (2003) du 31 juillet 2003

2. 1. 25. Sierra Leone

- S/RES/1132 (1997) du 8 octobre 1997
- S/RES/1156 (1998) du 16 mars 1998
- S/RES/1171 (1998) du 5 juin 1998
- S/RES/1289 (2000) du 7 février 2000
- S/RES/1299 (2000) du 19 mai 2000
- S/RES/1306 (2000) du 5 juillet 2000
- S/RES/1343 (2001) du 7 mars 2001
- S/RES/1385 (2001) du 19 décembre 2001
- S/RES/1446 (2002) du 4 décembre 2002
- S/RES/1562 (2004) du 17 septembre 2004
- S/RES/1610 (2005) du 30 juin 2005
- S/RES/1683 (2006) du 13 juin 2006
- S/RES/1688 (2006) du 16 juin 2006
- S/RES/1793 (2007) du 31 décembre 2007
- S/RES/1940 (2010) du 29 septembre 2010
- S/RES/1971 (2011) du 3 mars 2011

2. 1. 26. Somalie

- S/RES/733 (1992) du 23 janvier 1992
- S/RES/751 (1992) du 24 avril 1992
- S/RES/814 (1993) du 26 mars 1993
- S/RES/837 (1993) du 6 juin 1993
- S/RES/923 (1994) du 31 mai 1994
- S/RES/954 (1994) du 4 novembre 1994
- S/RES/1356 (2001) du 19 juin 2001
- S/RES/1407 (2002) du 3 mai 2002
- S/RES/1425 (2002) du 22 juillet 2002
- S/RES/1474 (2003) du 8 avril 2003
- S/RES/1519 (2003) du 16 décembre 2003
- S/RES/1558 (2004) du 17 août 2004
- S/RES/1587 (2005) du 15 mars 2005
- S/RES/1630 (2005) du 14 octobre 2005
- S/RES/1676 (2006) du 10 mai 2006
- S/RES/1724 (2006) du 29 novembre 2006
- S/RES/1725 (2006) du 6 décembre 2006
- S/RES/1744 (2007) du 21 février 2007
- S/RES/1766 (2007) du 23 juillet 2007
- S/RES/1772 (2007) du 20 août 2007
- S/RES/1801 (2008) du 22 février 2008
- S/RES/1811 (2008) du 29 avril 2008
- S/RES/1814 (2008) du 15 mai 2008
- S/RES/1816 (2008) du 2 juin 2008
- S/RES/1831 (2008) du 19 août 2008
- S/RES/1838 (2008) du 7 octobre 2008
- S/RES/1844 (2008) du 20 novembre 2008
- S/RES/1846 (2008) du 2 décembre 2008
- S/RES/1851 (2008) du 16 décembre 2008
- S/RES/1853 (2008) du 19 décembre 2008
- S/RES/1863 (2009) du 16 janvier 2009
- S/RES/1872 (2009) du 26 mai 2009
- S/RES/1910 (2010) du 28 janvier 2010
- S/RES/1916 (2010) du 19 mars 2010
- S/RES/1950 (2010) du 23 novembre 2010
- S/RES/1964 (2010) du 22 décembre 2010
- S/RES/1972 (2011) du 17 mars 2011
- S/RES/2002 (2011) du 29 juillet 2011
- S/RES/2010 (2011) du 30 septembre 2011
- S/RES/2020 (2011) du 22 novembre 2011
- S/RES/2036 (2012) du 22 février 2012
- S/RES/2060 (2012) du 25 juillet 2012

2. 1. 27. Soudan

- S/RES/1054 (1996) du 26 avril 1996
- S/RES/1070 (1996) du 16 août 1996
- S/RES/1556 (2004) du 30 juillet 2004
- S/RES/1564 (2004) du 18 septembre 2004
- S/RES/1591 (2005) du 29 mars 2005
- S/RES/1593 (2005) du 31 mars 2005
- S/RES/1651 (2005) du 21 décembre 2005
- S/RES/1665 (2006) du 29 mars 2006
- S/RES/1679 (2006) du 16 mai 2006
- S/RES/1713 (2006) du 28 septembre 2006
- S/RES/1769 (2007) du 31 juillet 2007
- S/RES/1779 (2007) du 28 septembre 2007
- S/RES/1891 (2009) du 13 octobre 2009
- S/RES/1945 (2010) du 14 octobre 2010
- S/RES/1982 (2011) du 17 mai 2011
- S/RES/1990 (2011) du 27 juin 2011
- S/RES/1996 (2011) du 8 juillet 2011
- S/RES/2035 (2012) du 17 février 2012
- S/RES/2046 (2012) du 2 mai 2012
- S/RES/2057 (2012) du 5 juillet 2012

2. 1. 28. Taliban

- S/RES/1988 (2011) du 17 juin 2011

2. 1. 29. Tchad et République centrafricaine

- S/RES/1778 (2007) du 25 septembre 2007
- S/RES/1859 (2008) du 22 décembre 2008
- S/RES/1861 (2009) du 14 janvier 2009

2. 1. 30. Terrorisme

- S/RES/1373 (2001) du 28 septembre 2001
- S/RES/1566 (2004) du 8 octobre 2004

2. 1. 31. Timor oriental

- S/RES/1264 (1999) du 15 septembre 1999
- S/RES/1272 (1999) du 25 octobre 1999

2. 1. 32. Tribunaux pénaux internationaux

TPIY :

- S/RES/808 (1993) du 22 février 1993
- S/RES/827 (1993) du 25 mai 1993
- S/RES/1166 (1998) du 13 mai 1998
- S/RES/1207 (1998) du 17 novembre 1998

- S/RES/1329 (2000) du 30 novembre 2000
- S/RES/1411 (2002) du 17 mai 2002
- S/RES/1481 (2003) du 19 mai 2003
- S/RES/1503 (2003) du 28 août 2003
- S/RES/1534 (2004) du 26 mars 2004
- S/RES/1597 (2005) du 20 avril 2005
- S/RES/1660 (2006) du 28 février 2006
- S/RES/1800 (2008) du 20 février 2008
- S/RES/1837 (2008) du 29 septembre 2008
- S/RES/1849 (2008) du 12 décembre 2008
- S/RES/1877 (2009) du 7 juillet 2009
- S/RES/1900 (2009) du 16 décembre 2009
- S/RES/1915 (2010) du 18 mars 2010
- S/RES/1931 (2010) du 29 juin 2010
- S/RES/1954 (2010) du 14 décembre 2010
- S/RES/1970 (2010) du 22 décembre 2010
- S/RES/1993 (2011) du 29 juin 2011

TPIR :

- S/RES/955 (1994) du 8 novembre 1994
- S/RES/1165 (1998) du 30 avril 1998
- S/RES/1329 (2000) du 30 novembre 2009
- S/RES/1431 (2002) du 9 septembre 2002
- S/RES/1503 (2003) du 28 août 2003
- S/RES/1512 (2003) du 27 octobre 2003
- S/RES/1534 (2004) du 26 mars 2004
- S/RES/1824 (2008) du 18 juillet 2008
- S/RES/1855 (2008) du 19 décembre 2008
- S/RES/1878 (2009) du 7 juillet 2009
- S/RES/1901 (2009) du 16 décembre 2009
- S/RES/1932 (2010) du 29 juin 2010
- S/RES/1955 (2010) du 14 décembre 2010
- S/RES/1995 (2011) du 6 juillet 2011

2. 1. 33. Ex-Yougoslavie

- S/RES/713 (1991) du 25 septembre 1991
- S/RES/743 (1992) du 21 février 1992
- S/RES/757 (1992) du 30 mai 1992
- S/RES/770 (1992) du 13 août 1992
- S/RES/807 (1993) du 19 février 1993
- S/RES/815 (1993) du 30 mars 1993
- S/RES/816 (1993) du 31 mars 1993
- S/RES/819 (1993) du 16 avril 1993
- S/RES/824 (1993) du 6 mai 1993
- S/RES/836 (1993) du 4 juin 1993
- S/RES/844 (1993) du 18 juin 1993
- S/RES/847 (1993) du 30 juin 1993
- S/RES/859 (1993) du 24 août 1993
- S/RES/869 (1993) du 30 septembre 1993
- S/RES/871 (1993) du 4 octobre 1993
- S/RES/900 (1994) du 4 mars 1994
- S/RES/908 (1994) du 31 mars 1994
- S/RES/913 (1994) du 22 avril 1994
- S/RES/914 (1994) du 27 avril 1994
- S/RES/941 (1994) du 23 septembre 1994
- S/RES/942 (1994) du 23 septembre 1994
- S/RES/943 (1994) du 23 septembre 1994
- S/RES/947 (1994) du 30 septembre 1994
- S/RES/958 (1994) du 19 novembre 1994
- S/RES/967 (1994) du 14 décembre 1994
- S/RES/970 (1995) du 12 janvier 1995
- S/RES/981 (1995) du 31 mars 1995
- S/RES/982 (1995) du 31 mars 1995
- S/RES/987 (1995) du 19 avril 1995
- S/RES/988 (1995) du 21 avril 1995

- S/RES/990 (1995) du 28 avril 1995
- S/RES/992 (1995) du 11 mai 1995
- S/RES/994 (1995) du 17 mai 1995
- S/RES/998 (1995) du 16 juin 1995
- S/RES/1003 (1995) du 5 juillet 1995
- S/RES/1004 (1995) du 12 juillet 1995
- S/RES/1009 (1995) du 10 août 1995
- S/RES/1015 (1995) du 15 septembre 1995
- S/RES/1021 (1995) du 22 novembre 1995
- S/RES/1022 (1995) du 22 novembre 1995
- S/RES/1026 (1995) du 30 novembre 1995
- S/RES/1031 (1995) du 15 décembre 1995
- S/RES/1074 (1996) du 1er octobre 1996
- S/RES/1088 (1996) du 12 décembre 1996
- S/RES/1174 (1998) du 15 juin 1998
- S/RES/1247 (1999) du 18 juin 1999
- S/RES/1305 (2000) du 21 juin 2000
- S/RES/1357 (2001) du 21 juin 2001
- S/RES/1423 (2002) du 12 juillet 2002
- S/RES/1491 (2003) du 11 juillet 2003
- S/RES/1551 (2004) du 9 juillet 2004
- S/RES/1575 (2004) du 22 novembre 2004
- S/RES/1639 (2005) du 21 novembre 2005
- S/RES/1722 (2006) du 21 novembre 2006
- S/RES/1785 (2007) du 21 novembre 2007
- S/RES/1845 (2008) du 20 novembre 2008
- S/RES/1895 (2009) du 18 novembre 2009
- S/RES/1948 (2010) du 18 novembre 2010

2. 2. Autres résolutions adoptées par le Conseil de sécurité

Modification de la durée des mandats des juges siégeant dans les TPI :
- S/RES/1126 (1997) du 27 août 1997
- S/RES/1241 (1999) du 19 mai 1999
- S/RES/1482 (2003) du 19 mai 2003
- S/RES/1581 (2005) du 18 janvier 2005
- S/RES/1629 (2005) du 30 septembre 2005
- S/RES/1668 (2006) du 10 avril 2006
- S/RES/1684 (2006) du 13 juin 2006
- S/RES/1705 (2006) du 29 août 2006
- S/RES/1717 (2006) du 13 octobre 2006
- S/RES/1931 (2010) du 29 juin 2010

Nomination des Procureurs des TPI :
- S/RES/877 (1993) du 21 octobre 1993
- S/RES/1047 (1996) du 29 février 1996
- S/RES/1259 (1999) du 11 août 1999
- S/RES/1504 (2003) du 4 septembre 2003

- S/RES/1505 (2003) du 4 septembre 2003
- S/RES/1774 (2007) du 14 septembre 2007
- S/RES/1775 (2007) du 14 septembre 2007
- S/RES/1786 (2007) du 28 novembre 2007
- S/RES/2006 (2011) du 14 septembre 2011
- S/RES/2007 (2011) du 14 septembre 2011

Proposition de nomination des juges des TPI
- S/RES/857 (1993) du 20 août 1993
- S/RES/1104 (1997) du 8 avril 1997
- S/RES/1191 (1998) du 27 août 1998
- S/RES/1200 (1998) du 30 septembre 1998
- S/RES/1340 (2001) du 8 février 2001
- S/RES/1347 (2001) du 30 mars 2001
- S/RES/1449 (2002 du 13 décembre 2002
- S/RES/1477 (2003) du 29 avril 2003
- S/RES/1567 (2004) du 14 octobre 2004
- S/RES/1613 (2005) du 26 juillet 2005

2. 3. Autres actes adoptés par le Conseil de sécurité

Notes du Président du Conseil de sécurité portant désignation des Présidents des Comités des sanctions :
- S/1999/8 du 5 janvier 1999
- S/1999/685 du 16 juin 1999
- S/2000/27 du 17 janvier 2000
- S/2000/684 du 13 juillet 2000
- S/2001/10 du 4 janvier 2001
- S/2002/21 du 4 janvier 2002
- S/2003/10 du 7 janvier 2003
- S/2004/4 du 8 janvier 2004
- S/2005/3 du 5 janvier 2005
- S/2006/7 du 5 janvier 2006
- S/2007/20 du 18 janvier 2007
- S/2008/2 du 3 janvier 2008
- S/2009/2 du 6 janvier 2009

Note du Président du Conseil de sécurité sur le terrorisme : S/23500 du 11 février 1992
Règlement provisoire du Conseil de sécurité

3. Actes adoptés par les organes subsidiaires

3. 1. Actes adoptés par les Opérations de paix

- Modèle d'accord sur le statut des forces contenu dans la résolution de l'Assemblée générale A/45/594, du 9 octobre 1990.
- Échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Iraq relatif aux statut, privilèges et immunités de la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït, signé à New York, le 15 avril 1992 et à Bagdad le 20 juin 1992 (Annuaire juridique des Nations Unies, 1991, pp. 27-29)
- Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le République démocratique du Congo concernant le statut de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, signé à Kinshasa le 4 mai 2000 (Annuaire juridique des Nations Unies, 2000, pp. 29-44)
- Accord du 31 décembre 2008 signé à Nairobi entre l'Union européenne et la République de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta, JOUE du 15 janvier 2009, L 10/29.

3. 2. Actes adoptés par les Comités des sanctions

3. 2. 1. Directives régissant les travaux·

- Comité pour l'Érythrée : http://www.un.org/french/sc/committees/751/pdf/guidelines.pdf
- Comité de lutte contre Al Qaïda : http://www.un.org/french/sc/committees/1267/pdf/1267_1989guidelines.pdf
- Comité pour l'Iraq et le Koweït, directives pour la radiation des individus : http://www.un.org/french/docs/sc/committees/DelistingGuidelinesFr.htm
- Comité pour le Liberia : http://www.un.org/french/sc/committees/1521/pdf/guidelines10.pdf
- Comité pour le Congo : http://www.un.org/french/sc/committees/1533/pdf/guidelines.pdf

· Les Directives régissant les travaux des Comités des sanctions constituant des documents non côtés, il n'est possible que de citer la source électronique à partir de laquelle elles peuvent être consultées.

- Comité pour la Côte d'Ivoire :
http://www.un.org/french/sc/committees/1572/pdf/guidelines.pdf
- Comité pour le Soudan : http://www.un.org/french/sc/committees/1591/guidelines.shtml
- Comité pour le Liban : http://www.un.org/french/sc/committees/1636/pdf/guidelines.pdf
- Comité pour la Corée :
http://www.un.org/french/sc/committees/1718/pdf/1718_Guidelines.pdf
- Comité pour l'Iran : http://www.un.org/french/sc/committees/1737/pdf/1737Guidelines.pdf
- Comité pour la Libye :
http://www.un.org/french/sc/committees/1970/pdf/provisional_guidelines.pdf
- Comité de lutte contre les Taliban :
http://www.un.org/french/sc/committees/1988/pdf/guidelines.pdf
- Comité pour la Guinée-Bissau :
http://www.un.org/sc/committees/2048/pdf/2048_guidelines.pdf

3. 2. 2. Listes récapitulatives relatives aux sanctions ciblées·

- Comité pour l'Érythrée :
http://www.un.org/french/sc/committees/751/pdf/1844_cons_list.pdf
- Comité de lutte contre Al Qaïda : http://www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm
- Comité pour le Koweït : http://www.un.org/sc/committees/1518/list_27jul2005.htm et
http://www.un.org/sc/committees/1518/pdf/List_of_Entities.pdf
- Comité pour le Liberia : http://www.un.org/french/sc/committees/1521/pdf/travel_ban.pdf et
http://www.un.org/french/sc/committees/1521/pdf/assets_ban.pdf
- Comité pour le Congo :
http://www.un.org/french/sc/committees/1533/pdf/list_french_new.pdf
- Comité pour la Côte d'Ivoire : http://www.un.org/sc/committees/1572/pdf/listtable.pdf
- Comité pour le Soudan : http://www.un.org/french/sc/committees/1591/pdf/Sudan_listF.pdf
- Comité pour la Corée :
http://www.un.org/sc/committees/1718/pdf/List%2016%20July%202009.pdf

· Les listes récapitulatives étant généralement elles aussi des documents non côtés, on renvoie ici aux sources électroniques lorsqu'elles ne sont pas contenues dans des rapports du Secrétaire général.

et annexes aux rapports du Secrétaire général S/2006/814 du 13 octobre 2006, S/2006/815 du 13 octobre 2006, S/2006/816 du 13 octobre 2006, S/2006/853 du 7 novembre 2006, S/2009/205 du 15 avril 2009, S/2009/364 du 15 avril 2009 et S/2012/235 du 16 avril 2012.
- Comité pour l'Iran :
http://www.un.org/french/sc/committees/1737/pdf/ConsolidatedListFrench.pdf
- Comité pour la Libye :
http://www.un.org/sc/committees/1970/pdf/List%20of%20Individuals%20and%20Entities.pdf
- Comité de lutte contre les Taliban : http://www.un.org/sc/committees/1988/1988List.htm
- Comité pour la Guinée-Bissau :
http://www.un.org/sc/committees/2048/pdf/2048_travel_ban_list.pdf

3. 3. Actes adoptés par les Tribunaux pénaux internationaux

3. 3. 1. Règlement de Procédure et de Preuve :

- TPIY, version 46, IT/32/Rev. 46, du 20 octobre 2011
- TPIR, version du 14 mars 2008

3. 3. 2. Code de déontologie :

- TPIY, Code de déontologie pour les avocats exerçant devant le Tribunal international, 22 juillet 2009, IT/125/Rev. 3
- TPIR, Code déontologie à l'intention des Conseil de la défense, 14 mars 2008

3. 3. 3. Affaires :

TPIY :

- *Dusko Tadic*, IT-94-1, « Prijedor », Le Procureur c/ Dusko Tadic, allias « Dule », Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, Chambre d'appel, 2 octobre 1995

- *Brdanin*, IT-99-36, « Krajina », Le Procureur c/ Radoslav Brdanin, Jugement, Chambre de première instance, 1er septembre 2004
- *Aleksovski*, IT-95-14/1, « Vallée de la Lasva », Le Procureur c/ Zlatko Aleksovski, Arrêt, Chambre d'appel, 24 mars 2000
- *Blaskic*, IT-95-14, « Vallée de la Lasva », Le Procureur c/ Tihomir Blaskic, Arrêt relatif à la requête de la République de Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de Première instance II rendue le 18 juillet 1997, Chambre d'appel, 29 octobre 1997
- *Jelisic*, IT-95-10, « Brcko », Le Procureur c. Goran Jelisic, Jugement, Chambre de première instance, 14 décembre 1999
- *Kovacevic*, IT-97-24, « Prijedor », Le Procureur c/. M. Kovacevic, Décision portant refus d'une requête de la défense relative à la délivrance d'une injonction de produire, Chambre de première instance, 23 juin 1998
- *Simic et consorts*, IT-95-9, « Bosanski Samac », Le Procureur c/ Blagoje Simic, Milan Simic, Miroslav Tadic, Stevan Todorovic et Simo Zaric, Décision portant rejet de la requête aux fins d'assistance en vue d'obtenir des documents et des témoins du CICR, Chambre de première instance, 7 juin 2000
- *Kordic et Cerkez*, IT-95-14/2, « Vallée de la Lasva », Le Procureur c/ Dario Kordic et Mario Cerkez, Ordonnance aux fins de production de documents par la mission de contrôle de la Communauté européenne et ses États membres, Chambre de première instance, 4 août 2000
- *Milan Simic*, IT-95-9/2, « Bosanski Samac », Le Procureur c/ Milan Simic, Décision relative à la requête de l'Accusation en application de l'article 73 du Règlement concernant la déposition d'un témoin, Chambre de première instance III, 27 juillet 1999
- *Todorovic*, IT-95-9/1, « Bosanski Samac », Le Procureur c/ S. Todorovic, Décision relative à la requête aux fins d'assistance judiciaire de la part de la SFOR et d'autres entité, Chambre d'appel, 18 octobre 2000,
- *Drazen Erdemovic*, IT-96-22, « Ferme de Pilica », Le Procureur c/ Drazen Erdemovic, jugement portant condamnation, Chambre de première instance, 29 novembre 1996
- *Furundzija*, IT-95-17/1-T, Le Procureur c/ Anto Furundzija, jugement du 10 décembre 1998
- *Nikolic*, IT-94-2-R61, « Camp de Susica », Le Procureur c/ Dragan Nikolic, arrêt relatif à la sentence, Chambre d'appel, 4 février 2005
- *Strugar*, affaire IT-01-42, « Dubrovnik », Le Procureur c/ Pavle Strugar, arrêt, Chambre d'appel, 17 juillet 2008

TPIR :

- *Jean Bosco Barayagwiza*, affaire ICTR-97-52-A, Décision relative à la requête de l'appelant demandant l'examen de la requête de la défense datée du 28 juillet 2000 et réparation pour abus de procédure, Chambre d'appel, 23 juin 2006
- *Alfred Musema*, ICTR-96-13-T, Le Procureur c/ Musema, Jugement, Chambre de première instance I, 27 janvier 2000
- *Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4, Le Procureur c/ Jean-Paul Akayesu, arrêt, Chambre d'appel, 1er juin 2001
- *Jean Kambanda*, ICTR-97-23, Jean Kambanda c/ Le Procureur, arrêt, Chambre d'appel, 19 octobre 2000

3. 3. 4. Autres actes des TPI

- A/55/273, S/2000/777 du 7 août 2000, Septième rapport annuel du Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie depuis 1991, adressé par le Président du Tribunal aux membres de l'Assemblée générale et aux membres du Conseil de sécurité
- Rapport du Président du Tribunal international (S/1996/319)
- Rapport du Président du Tribunal international du 11 juillet 1996 (S/1996/556)
- Rapport du Président du Tribunal international du 16 septembre 1996 (S/1996/763)

3. 4. Actes adoptés par les Administrations intérimaires

3. 4. 1. Règlements :

De la MINUK :

- UNMIK/REG/1999/1 du 25 juillet 1999 sur l'autorité de l'Administration intérimaire au Kosovo
- UNMIK/REG/1999/2 du 12 août 1999 tendant à restreindre l'accès à certains lieux ou à en éloigner des individus afin de maintenir l'ordre public
- UNMIK/REG/1999/3 du 31 août 1999 sur la mise en place de services des douanes et de services connexes au Kosovo
- UNMIK/REG/1999/4 du 2 septembre 1999 sur les devises ayant cours au Kosovo

- UNMIK/REG/1999/5 du 4 septembre 1999 concernant la création d'une cour d'appel *ad hoc* statuant en dernier ressort et d'un bureau *ad hoc* du procureur
- UNMIK/REG/1999/6 du 7 septembre 1999 concernant des recommandations relatives à la structure et à l'administration des tribunaux et du service des poursuites
- UNMIK/REG/1999/7 du 7 septembre 1999 sur la nomination et la révocation des juges et des procureurs
- UNMIK/REG/1999/8 du 20 septembre 1999 sur la création du corps de protection du Kosovo
- UNMIK/REG/1999/9 du 24 septembre 1999 sur l'importation, le transport, la distribution et la vente des hydrocarbures (carburants et lubrifiants) au Kosovo
- UNMIK/REG/1999/10 du 13 octobre 1999 sur l'abrogation de la législation discriminatoire relative au logement et aux droits immobiliers
- UNMIK/REG/1999/11 du 13 octobre 1999 sur l'exercice d'un contrôle sur les installations et services utilisés pour les paiements
- UNMIK/REG/1999/12 du 14 octobre 1999 concernant les services postaux et les télécommunications au Kosovo
- UNMIK/REG/1999/13 du 16 octobre 1999 concernant l'octroi de licence aux institutions non bancaires de microfinancement au Kosovo
- UNMIK/REG/1999/14 du 21 octobre 1999 sur la nomination d'administrateurs régionaux et municipaux
- UNMIK/REG/1999/15 du 21 octobre 1999 sur l'immatriculation temporaire de véhicules privés au Kosovo
- UNMIK/REG/1999/16 du 6 novembre 1999 sur la création de l'Autorité budgétaire centrale du Kosovo et des questions connexes
- UNMIK/REG/1999/17 du 6 novembre 1999 portant approbation du budget consolidé du Kosovo et autorisations de dépenses pour la période allant du 1er septembre au 21 décembre 1999
- UNMIK/REG/1999/18 du 10 novembre 1999 sur la nomination et la révocation des juges non juristes
- UNMIK/REG/1999/19 du 12 novembre 1999 sur l'interdiction des jeux de casino au Kosovo
- UNMIK/REG/1999/20 du 15 novembre 1999 sur l'Office des services bancaires et des paiements au Kosovo

- UNMIK/REG/1999/21 du 15 novembre 1999 concernant l'agrément, la supervision et la réglementation des banques
- UNMIK/REG/1999/22 du 15 novembre 1999 sur l'inscription et le fonctionnement d'organisations non gouvernementales au Kosovo
- UNMIK/REG/1999/23 du 15 novembre 1999 concernant la création de la Direction du logement et des biens immeubles et de la Commission des litiges relatifs au logement et aux biens immeubles
- UNMIK/REG/1999/24 du 12 décembre 1999 sur la loi applicable au Kosovo
- UNMIK/REG/1999/25 du 12 décembre 1999 portant amendement au règlement n° 1999/1 de la MINUK sur les pouvoirs de l'Administration intérimaire au Kosovo
- UNMIK/REG/1999/26 du 22 décembre 1999 sur la prolongation de la détention provisoire
- UNMIK/REG/1999/27 du 22 décembre 1999 sur l'approbation du budget consolidé du Kosovo et l'autorisation d'engagement de dépenses pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2000
- UNMIK/REG/2000/1 du 14 janvier 2000 sur la Structure administrative intérimaire mixte au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/2 du 22 janvier 2000 sur les droits d'accise au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/3 du 22 janvier 2000 sur la taxe sur les ventes au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/4 du 1er février 2000 sur l'interdiction de l'incitation à la haine, à la discorde ou à l'intolérance nationale, raciale, religieuse ou ethnique
- UNMIK/REG/2000/5 du 1er février 2000 sur la création d'une taxe sur les services d'hôtellerie et de restauration
- UNMIK/REG/2000/6 du 15 février 2000 sur la nomination et la révocation des juges et des procureurs internationaux
- UNMIK/REG/2000/7 du 18 février 2000 amendant le règlement n° 1999/16 concernant la création de l'Autorité budgétaire centrale du Kosovo et des questions connexes
- UNMIK/REG/2000/8 du 29 février 2000 sur l'enregistrement provisoire des entreprises au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/9 du 3 mars 2000 portant création du Département administratif de l'administration locale
- UNMIK/REG/2000/10 du 3 mars 2000 portant création du Département administratif de la santé et de la protection sociale
- UNMIK/REG/2000/11 du 3 mars 2000 portant création du Département administratif de l'enseignement et des sciences

- UNMIK/REG/2000/12 du 14 mars 2000 portant création du Département administratif des services publics
- UNMIK/REG/2000/13 du 17 mars 2000 sur le Bureau central de l'état civil
- UNMIK/REG/2000/14 du 18 mars 2000 sur la prolongation de la période de garde à vue des personnes détenues en attendant la présentation d'une demande d'extradition
- UNMIK/REG/2000/15 du 21 mars 2000 portant création du Département administratif de la justice
- UNMIK/REG/2000/16 du 21 mars 2000 sur l'inscription et le fonctionnement des partis politiques au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/17 du 23 mars 2000 sur la recevabilité de certains témoignages lors des enquêtes préliminaires
- UNMIK/REG/2000/18 du 29 mars 2000 sur les documents de voyage
- UNMIK/REG/2000/19 du 30 mars 2000 portant création du Département administratif de la reconstruction
- UNMIK/REG/2000/20 du 12 avril 2000 sur l'Administration et les procédures fiscales
- UNMIK/REG/2000/21 du 18 avril 2000 sur la création de la Commission électorale centrale
- UNMIK/REG/2000/22 du 20 avril 2000 portant amendement du règlement n° 1999/27 sur l'approbation du budget consolidé du Kosovo et l'autorisation d'engagement des dépenses pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2000
- UNMIK/REG/2000/23 du 21 avril 2000 portant création du Département administratif des postes et télécommunications
- UNMIK/REG/2000/24 du 21 avril 2000 portant création du Département administratif du travail et de l'emploi
- UNMIK/REG/2000/25 du 21 avril 2000 portant création du Département administratif de l'infrastructure et des transports
- UNMIK/REG/2000/26 du 27 avril 2000 portant modification du règlement n° 2000/2 sur les droits d'accise au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/27 du 18 avril 2000 portant création du Département administratif de l'agriculture et du développement rural
- UNMIK/REG/2000/28 du 11 mai 2000 sur la Commission de recherche et d'identification des victimes
- UNMIK/REG/2000/29 du 20 mai 2000 instituant une imposition forfaitaire

- UNMIK/REG/2000/30 du 20 mai 2000 concernant les sceaux, cachets et en-têtes des documents officiels des tribunaux, des bureaux des représentants du ministère public et des établissements pénitentiaires
- UNMIK/REG/2000/31 du 23 mai 2000 modifiant le règlement n° 2000/5 de la MINUK sur la création d'une taxe sur les services d'hôtellerie et de restauration
- UNMIK/REG/2000/32 du 24 mai 2000 portant création du Département administratif de la protection de l'environnement
- UNMIK/REG/2000/33 du 25 mai 2000 sur l'octroi d'autorisations aux prestataires de service de sécurité au Kosovo et la réglementation des activités de leur personnel
- UNMIK/REG/2000/34 du 27 mai 2000 portant modification du règlement n° 2000/6 sur la nomination et la révocation des juges et des procureurs internationaux
- UNMIK/REG/2000/35 du 16 juin 2000 portant modification du règlement n° 2000/2 de la MINUK sur les droits d'accises au Kosovo, tel qu'amendé
- UNMIK/REG/2000/36 du 17 juin 2000 sur l'octroi de licences au organes de radiodiffusion et de télédiffusion au Kosovo et la réglementation de leurs activités
- UNMIK/REG/2000/37 du 17 juin 2000 sur la conduite des organes de la presse écrite au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/38 du 20 juin 2000 sur la création d'un bureau de l'Ombudsman au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/39 du 8 juillet 2000 concernant les élections municipales au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/40 du 10 juillet 2000 portant création du Département administratif de la gouvernance démocratique et de la société civile
- UNMIK/REG/2000/41 du 10 juillet 2000 portant création du Département administratif des sports
- UNMIK/REG/2000/42 du 10 juillet 2000 concernant la création et le fonctionnement de bureaux de liaison au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/43 du 27 juillet 2000 arrêtant le nombre, le nom et les limites des communes
- UNMIK/REG/2000/44 du 10 août 2000 relatif aux privilèges et immunités du Groupe de la Banque mondiale et de ses représentants au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/45 du 11 août 2000 portant sur l'autonomie des municipalités au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/46 du 15 août 2000 portant sur la ou les langue(s) utilisée(s) dans les procédures judiciaires auxquelles participe un juge international ou un procureur international

- UNMIK/REG/2000/47 du 18 août 2000 relatif aux statut, privilège et immunités de la KFOR, de la MINUK et de leur personnel au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/48 du 19 août 2000 portant création du Département administratif de la jeunesse
- UNMIK/REG/2000/49 du 19 août 2000 sur la création du Département administratif des services publics
- UNMIK/REG/2000/50 du 23 août 2000 portant modification du règlement n° 1999/27 de la MONUK tel qu'il a été modifié, sur l'approbation du budget consolidé du Kosovo et l'autorisation d'engagement des dépenses pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2000
- UNMIK/REG/2000/51 du 30 août 2000 sur l'âge de l'obligation scolaire au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/52 du 2 septembre 2000 sur l'importation, la fabrication, la vente et la distribution de produits pharmaceutiques, y compris les stupéfiants et les substances psychotropes
- UNMIK/REG/2000/53 du 25 septembre 2000 sur la construction au Kosovo ou « Règlement Rexhep Luci sur la construction »
- UNMIK/REG/2000/54 du 27 septembre 2000 portant modification du règlement n° 1999/1 de la MINUK, tel qu'amendé, sur les pouvoirs de l'Administration intérimaire au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/55 du 6 octobre 2000 portant modification du règlement n° 1999/3 sur la mise en place de services des douanes et de services connexes au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/56 du 6 octobre 2000 portant modification du règlement n° 2000/2 sur les droits d'accises au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/57 du 6 octobre 2000 portant modification du règlement n° 1999/7 sur la nomination des juges et des procureurs
- UNMIK/REG/2000/58 du 19 octobre 2000 portant création du Département administratif des questions relatives aux non-résidents
- UNMIK/REG/2000/59 du 27 octobre 2000 portant amendement du règlement n° 1999/24 sur la loi applicable au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/60 du 31 octobre 2000 concernant les litiges relatifs au logement et aux biens immeubles et règles de procédure et de preuve de la Direction du logement et des biens immeubles et de la Commission des litiges relatifs au logement et aux bien immeubles
- UNMIK/REG/2000/61 du 9 novembre 2000 portant création du Département administratif de la sécurité civile et de la préparation aux situations d'urgence
- UNMIK/REG/2000/62 du 30 novembre 2000 sur le bannissement temporaire aux fins du maintien de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics

- UNMIK/REG/2000/63 entré en vigueur le 7 décembre 2000 et portant création du Département administratif du commerce et de l'industrie
- UNMIK/REG/2000/64 entré en vigueur le 15 novembre 2000 et relatif à la désignation de juges/procureurs internationaux et/ou à la délocalisation de certaines affaires
- UNMIK/REG/2000/65 entré en vigueur le 19 décembre 2000 et portant modification du règlement n° 2000/21 sur la création de la Commission électorale centrale
- UNMIK/REG/2000/66 entré en vigueur le 7 décembre 2000 sur les prestations allouées aux invalides de guerre du Kosovo et aux ayants droit des personnes décédées par suite du conflit armé au Kosovo
- UNMIK/REG/2000/67 entré en vigueur le 29 décembre 2000 sur l'approbation du budget consolidé du Kosovo et l'autorisation d'engagement de dépenses pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2001
- UNMIK/REG/2000/68 entré en vigueur le 29 décembre 2000 sur les contrats de vente de marchandises
- UNMIK/REG/2000/69 entré en vigueur le 30 décembre 2000 sur l'importation de bétail au Kosovo
- UNMIK/REG/2001/1 entré en vigueur le 12 janvier 2001 et portant interdiction des procès par contumace pour des violations graves du droit international humanitaire
- UNMIK/REG/2001/2 entré en vigueur le 12 janvier 2001 et portant modification du règlement 2000/6 de la MINUK, tel que modifié, sur la nomination et la révocation des juges et des procureurs internationaux
- UNMIK/REG/2001/3 entré en vigueur le 12 janvier 2001 sur les investissements étrangers au Kosovo
- UNMIK/REG/2001/4 entré en vigueur le 12 janvier 2001 sur l'interdiction du trafic d'êtres humains au Kosovo
- UNMIK/REG/2001/9 du 15 mai 2001 on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo
- UNMIK/REG/2001/19 du 13 septembre 2001 on the Executive Branch of the Provisional Institutions of Self-Government in Kosovo
- UNMIK/REG/2001/23 entré en vigueur le 29 septembre 2001 et relatif au programme pilote de taxation foncière au Kosovo
- UNMIK/REG/2001/24 entré en vigueur le 1er octobre 2001 et portant amendement du règlement n° 1999/20 de la MINUK sur l'Office des services bancaires et des paiements du Kosovo

- UNMIK/REG/2007/29 du 4 octobre 2007 on Amendements to the Constitutional Framework for Provisional Self-Governement in Kosovo
- UNMIK/REG/2007/30 du 16 octobre 2007 Amending UNMIK régulation n° 2000/45 on Self-Governement of Municipalities in Kosovo

De l'ATNUTO :

- UNTAET/REG/1999/1 du 27 novembre 1999 sur les pouvoirs de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental
- UNTAET/REG/1999/2 du 2 décembre 1999 portant création d'un Conseil consultatif national
- UNTAET/REG/1999/3 du 3 décembre 1999 portant création d'une Commission judiciaire transitoire
- UNTAET/REG/1999/4 du 29 décembre 1999 portant création du Journal Officiel du Timor oriental
- UNTAET/REG/2000/1 du 14 janvier 2000 portant création de l'Autorité budgétaire centrale du Timor oriental
- UNTAET/REG/2000/2 du 14 janvier 2000 sur l'utilisation des monnaies au Timor oriental
- UNTAET/REG/2000/3 du 20 janvier 2000 sur la création d'un Commission de la fonction publique
- UNTAET/REG/2000/4 du 20 janvier 2000 sur l'immatriculation des entreprises
- UNTAET/REG/2000/5 du 20 janvier 2000 sur l'agrément des bureaux de change
- UNTAET/REG/2000/6 du 20 janvier 2000 portant création du Bureau central des paiements du Timor oriental
- UNTAET/REG/2000/7 du 24 janvier 2000 sur la création d'une monnaie légale pour le Timor oriental
- 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
- UNTAET/REG/2001/12 du 20 juillet 2001 on the Establishment of a Code of Military Discipline for the Defence Force of East Timor
- UNTAET/REG/2002/1 du 16 janvier 2002 on the Election of the First President of an Independant and Democratic East Timor
- UNTAET/REG/2002/3 du 23 mars 2002 to Amend Regulation of a Constituent Assembly to Prepare a Constitution for an Independent and Democratic East Timor

- UNTAET/REG/2002/7 du 18 mai 2002 on the Organic Structure of the Second Transitional Government of East Timor and to Amend UNTAET Regulation n° 2001/28

3. 4. 2. Directives :

De la MINUK :

- UNMIK/DIR/21 du 5 décembre 2001 Implementing UNMIK Regulation n° 2001/9 on a Constitutionnal Framework for Provisional Self-Government in Kosovo

De l'ATNUTO :

- UNTAET/DIR/2001/3 du 31 mars 2001 on the Establishment of Constitutional Commissions for East Timor
- UNTAET/DIR/2001/10 du 16 août 2001 on Fees and Charges for Electricity and Related Services

3. 4. 3. Notifications :

De l'ATNUTO :

- UNTAET/NOT/2000/1 entré en vigueur le 7 janvier 2000 on the Provisional Appoitment of Judges and Prosecutors
- UNTAET/NOT/2000/2 entré en vigueur le 28 février 2000 on the Appoitment of the Acting Head and Acting Deputy Head of the Central Fiscal Authority of East Timor
- UNTAET/NOT/2000/3 entré en vigueur le 28 février 2000 on the Appoitment of the Acting General Manager and Acting Deputy General Manager of the Central Payments Office of East Timor
- UNTAET/NOT/2000/7 entré en vigueur le 21 juillet 2000 on the Appointment of Heads of Agencies, Depuy Head of Agencies, Authorizing Officers and Certifying Officers for Purposes of Appropriating Monies from the Consolidated Fund of East Timor
- UNTAET/NOT/2000/8 entré en vigueur le 1er juin 2000 on the Appointment of the Members of the Governing Board of the Cultural Heritage Component of the Community Empowerment and Local Governance Project
- UNTAET/NOT/2000/9 du 26 juillet 2000 on Fees in Relation to Water Services

- UNTAET/NOT/2000/14 entré en vigueur le 31 juillet 2000 on the Appointment of Members of District Advisory Councils
- UNTAET/NOT/2000/18 du 26 septembre 2000 on the Appointment of East Tmorese District Administrators and Deputy District Administrators
- UNTAET/NOT/2000/19 du 6 octobre 2000 on the Appointment of East Timorese District Administrators and Deputy District Administrators
- UNTAET/NOT/2001/7 du 9 juin 2001 ont the Declaration of the Date of the Election of a Constituent Assembly, and of the Date of Commencement of the Campaign Period

4. Actes du Secrétaire général

4. 1. Sur les Opérations de paix

Sur la Côte d'Ivoire :

- S/2004/3 du 6 janvier 2004 sur la Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire présenté en application de la résolution 1514 (2003) du Conseil de sécurité en date du 13 novembre 2003
- S/2004/443 du 2 juin 2004, Premier rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
- S/2004/697 du 27 août 2004, Deuxième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
- S/2004/962 du 9 décembre 2004, Troisième rapport intérimaire du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
- S/2005/186 du 18 mars 2005, Quatrième rapport intérimaire du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
- S/2005/398 du 17 juin 2005, Cinquième rapport intérimaire du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
- S/2005/604 du 26 septembre 2005, Sixième rapport intérimaire du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
- S/2006/2 du 3 janvier 2006, Septième rapport intérimaire du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
- S/2006/222, du mois d'avril 2006, Huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire

- S/2006/532 du 17 juillet 2006, Neuvième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
- S/2008/1 du 2 janvier 2008, Quinzième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
- S/2008250 du 15 avril 2008, Seizième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
- S/2008/451 du 10 juillet 2008, Dix-septième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire

Sur le Liberia :

- S/2003/227 du 26 février 2003, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Liberia, établi conformément à la lettre du Président du Conseil de sécurité du 29 novembre 2002 (S/20021305)
- S/2003/875 du 11 septembre 2003, Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur le Liberia
- S/2003/899 du 17 septembre 2003, Lettre datée du 16 septembre 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général
- S/2003/926 du 1er octobre 2003, Lettre datée du 29 septembre 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général
- S/2003/927 du 1er octobre 2003, Lettre du 1er octobre 2003, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité
- S/2003/1175 du 15 décembre 2003, Premier rapport intérimaire du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Liberia
- S/2004/272 du 1er avril 2004, Rapport du Secrétaire général établi conformément à la résolution 1478 (2003) du Conseil de sécurité concernant le Liberia
- S/2006/743 du 12 septembre 2006, Douzième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Liberia
- S/2007/751 du 15 mars 3007, Quatorzième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Liberia

Sur Haïti :

- S/2004/300 du 16 avril 2004, Rapport du Secrétaire général sur Haïti
- S/2004/698 du 30 août 2004, Rapport d'étape du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti

- S/2004/908 du 18 novembre 2004, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
- S/2005/124 du 25 février 2005, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
- S/2005/313 du 13 mai 2005, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
- S/2005/631 du 6 octobre 2005, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
- S/2006/60 du 2 février 2006, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
- S/2006/592 du 28 juillet 2006, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
- S/2006/1003 du 19 décembre 2006, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
- S/2007/503 du 31 août 2007, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti

Sur le Burundi :

- S/2004/682 du 25 août 2004, Premier rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
- S/2004/902 du 15 novembre 2004, Deuxième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
- S/2005/149 du 8 mars 2005, Troisième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
- S/2005/328 du 19 mai 2005, Quatrième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
- S/2005/586 du 14 septembre 2005, Rapport spécial du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
- S/2005/728 du 21 novembre 2005, Cinquième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
- S/2006/163 du 14 mars 2006, Sixième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
- S/2006/429 du 21 juin 2006, Septième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi

- S/2006/842 du 25 octobre 2006, Huitième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi
- S/2006/994 du 18 décembre 2006, Neuvième rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi

Sur le Congo :

- S/2000/30 du 17 janvier 2000, Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2000/330 du 18 avril 2000, Deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2000/566 du 12 juin 2000, Troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2000/888 du 21 septembre 2000, Quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2000/1156 du 6 décembre 2000, Cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2001/128 du 12 février 2001, Sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2001/373 du 17 avril 2001, Septième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2001/572 du 8 juin 2001, Huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2002/1180 du 18 octobre 2002, Douzième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2003/211 du 21 février 2003, Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2003/566 du 27 mai 2003, Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2008/728 du 21 novembre 2008, Quatrième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
- S/2009/623 du 4 décembre 2009, Trentième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo

Sur la Sierra Leone :

- S/1999/1223 du 6 décembre 1999, Premier rapport sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL)
- S/2000/13 du 11 janvier 2000, Deuxième rapport sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1270 (1999) du Conseil de sécurité
- S/2000/186 du 7 mars 2000, Troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2000/455 du 19 mai 2000, Quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2000/751 du 31 juillet 2000, Cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2000/832 du 24 août 2000, Sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2000/1055 du 7 novembre 2000, Septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2000/1199 du 15 décembre 2000, Huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2001/228 du 14 mars 2001, Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2001/627 du 25 juin 2001, Dixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2001/857 du 7 septembre 2001, Onzième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2001/1195 du 13 décembre 2001, Twelfth report of the Secretary-Genral on the United Nations Mission in Sierra Leone
- S/2002/267 du 14 mars 2002, Treizième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2002/679 du 19 juin 2002, Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2002/987 du 5 septembre 2002, Quinzième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2002/1417 du 24 décembre 2002, Seizième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone

- S/2003/321 du 17 mars 2003, Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2003/663 du 23 juin 2003, Dix-huitième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2003/863 du 5 septembre 2003, Dix-neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2003/1201 du 23 septembre 2003, Vingtième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2004/228 du 19 mars 2004, Vingt et unième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2004/536 du 6 juillet 2004, Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2004/724 du 9 septembre 2004, Vingt-troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2004/965 du 10 décembre 2004, Vingt-quatrième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2005/273 du 26 avril 2005, Vingt-cinquième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2005/596 du 20 septembre 2005, Vingt-sixième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone
- S/2005/777 du 12 décembre 2005, Vingt-septième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en Sierra Leone

Sur l'application de l'Accord de paix en Bosnie-Herzégovine :

24e rapport du Haut Représentant sur l'application de l'Accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine (12 octobre 2002-31 août 2003), S/2003/918

4. 2. Sur les Administrations intérimaires

MINUK :

- S/1999/987 du 16 septembre 1999 contenant les Règlements n° 1999/1 à 1999/7
- S/1999/1250/Add.1 du 23 décembre 1999 contenant les Règlements n° 1999/8 à 1999/23

- S/2000/177/Add.1 du 3 mars 2000 contenant les Règlements n° 1999/25 à 1999/27 et 2000/1 à 2000/5
- S/2000/177/Add.2 du 28 mars 2000 contenant les Règlements n° 2000/6 à 2000/17
- S/2000/177/Add.3 du 25 mai 2000 contenant les Règlements n° 2000/18 à 2000/27
- S/2000/538/Add.1 du 29 juin 2000 contenant les Règlements n° 2000/28 à 2000/37
- S/2000/878/Add.1 du 29 septembre 2000 contenant les Règlements n° 2000/38 à 2000/49
- S/2000/1196/Add.1 du 18 décembre 2000 contenant les Règlements n° 2000/50 à 2000/61
- S/2001/218/Add.1 du 26 mars 2001 contenant les Règlements n° 2000/62 à 2000/69 et 2001/1 à 2001/4
- S/2001/926/Add.1 du 4 octobre 2001 contenant les Règlements n° 2001/23 et 2001/24

ATNUTO :

- S/2000/53 du 26 janvier 2000, Rapport du Secrétaire général sur l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental
- S/2000/53/Add.1 du 8 février 2000 contenant les Règlements n° 1999/1 à 1999/4 et 2000/1 à 2000/7
- 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/2001/42 du 16 janvier 2001, Rapport du Secrétaire général sur l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (pour la période du 27 juillet 2000 au 16 janvier 2001)
- S/2001/436 du 2 mai 2001, Rapport intérimaire du Secrétaire général sur l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental
- S/2001/983 du 18 octobre 2001, Rapport du Secrétaire général sur l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (pour la période allant du 25 juillet au 15 octobre 2001)
- S/2002/80 du 17 janvier 2002, Rapport du Secrétaire général sur l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (pour la période allant du 16 octobre 2001 au 18 janvier 2002)
- S/2002/432/Add.1 du 24 avril 2002, Rapport du Secrétaire général sur l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental

4. 3. Circulaires :

- ST/SGB/1997/1 du 28 mai 1997 portant modalités de promulgation des textes administratifs
- ST/SGB/1999/13 du 6 août 1999 sur le Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies
- ST/SGB/2002/1 du 1er janvier 2002 portant Règlement du Personnel, Dispositions 100.1 à 112.8 et Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies
- ST/SGB/2002/2 du 1er janvier 2002 portant Règlement du Personnel, Dispositions 200.1 à 212.7 applicables aux agents engagés au titre de projets d'assistance technique et Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies
- ST/SGB/2002/13 du 1er novembre 2002 portant Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies
- ST/SGB/2003/13 du 22 mars 2005 contenant certaines Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels
- ST/SGB/2008/3 du 1er janvier 2008 portant Règlement du personnel, Dispositions 301.1 à 312.6 applicables au personnel engagé pour des période de durée limitée
- ST/SGB/2009/6 du 27 mai 2009 portant Statut du personnel
- ST/SGB/2009/7 du 6 octobre 2009 portant Règlement du personnel, Règlement provisoire et Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies
- ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3, Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies

4. 4. Nomination de représentants spéciaux :

- S/2007/622 du 22 octobre 2007, Lettre datée du 17 octobre 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général et portant proposition de nomination des Représentants du Secrétaire général pour les missions au Congo, en Côte d'Ivoire et au Liberia
- S/2007/623 du 22 octobre 2007, Lettre datée du 19 octobre 2007, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité portant enregistrement des nominations
- S/2008/411 du 24 juin 2008, Lettre datée du 20 juin 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général et portant proposition de nomination du Représentant du Secrétaire général à la tête de la MINUK

- S/2008/412 du 24 juin 2008, Lettre datée du 23 juin 2008, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité et portant enregistrement de la nomination
- S/2010/57 du 1er février 2010, Lettre datée du 29 janvier 2010, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général et portant proposition de nomination du Représentant du Secrétaire général pour la MINUS
- S/2010/58 du 1er février 2010, Lettre datée du 31 janvier 010, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité et portât enregistrement de la nomination
- S/2010/160 du 29 mars 2010, Lettre datée du 26 mars 2010, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général et portant proposition de nomination du Représentant du Secrétaire général pour la MINUSTAH
- S/2010/161 du 29 mars 2010, Lettre datée du 29 mars 2010, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité et portant enregistrement de la nomination
- S/2010/303 du 9 juin 2010, Lettre datée du 7 juin 2010, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général et portant proposition de nomination du Représentant du Secrétaire général au Congo
- S/2010/304 du 9 juin 2010, Lettre datée du 9 juin 2010, adressée au Secrétaire général par le Président du Conseil de sécurité et portant enregistrement de la nomination

5. Résolutions de l'Assemblée générale

5. 1. Sur le financement des missions du Conseil de sécurité

5. 1. 1. Sur le financement des Opérations de paix

- A/58/788 du 7 mai 2004 portant Budget de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire pour l'exercice allant du 4 avril 2004 au 30 juin 2005
- A/RES/58/310 du 30 juillet 2004 sur Financement de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, sur le rapport de la Cinquième Commission, A/58/831
- A/59/289 du 23 août 2004 portant Budget de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire pour l'exercice allant du 1er juillet 2004 au 30 juin 2005
- A/RES/63/289 du 4 août 2009 sur le Financement de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire, sur le rapport de la Cinquième Commission, A/63/896

- A/RES/1874 (S-IV) du 27 juin 1963, Principes généraux destinés à servir de guide pour la répartition du coût de futures opérations de maintien de la paix entraînant de lourdes dépenses.
- A/RES/3101 (XXVIII) du 11 décembre 1973, Financement de la Force d'urgence des Nations Unies
- A/RES/43/232 du 1er mars 1989
- A/RES/55/235 du 23 décembre 2000.

5. 1. 2. Sur le financement des TPI

- A/47/980 du 22 juillet 1993, Financement du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis 1991, Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
- A/47/1002 du 20 août 1993, Financement du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis 1991, Note du Secrétariat
- A/47/235 du 14 septembre 1993 portant Financement du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis 1991
- A/C.5/48/44 du 8 décembre 1993, Financement du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis 1991, Rapport du Secrétaire général demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/235
- A/48/765 du 15 décembre 1993, Financement du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis 1991, Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
- A/C.5/48/36 du 16 décembre 1993, Financement du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis 1991, Conditions d'emploi et d'indemnités des juges du Tribunal international

- A/48/915 du 29 mars 1994, Financement du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis 1991, Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
- A/RES/48/251 du 13 mai 1994, Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur le rapport de la Cinquième Commission, A/48/802/Add.1, Financement du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis 1991
- A/RES/49/242 du 28 avril 1995, Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur le rapport de la Cinquième Commission, A/49/810/Add.2, Financement du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis 1991
- A/RES/49/242 B du 7 août 1995, Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur le rapport de la Cinquième Commission, A/49/810/Add. 3, Financement du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis 1991
- A/RES/50/213 du 22 février 1996, Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur le rapport de la Cinquième Commission, A/50/852, Financement du tribunal criminel international chargé de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994
- A/RES/63/255 du 19 mars 2009, Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur la base du rapport de la Cinquième Commission, A/63/644, Financement du Tribunal international chargé de juger les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'Ex-Yougoslavie depuis 1991

5. 2. Autres résolutions de l'Assemblée générale

- Résolution 3 (I) de l'Assemblée générale du 13 février 1946 « Extradition et châtiment des criminels de guerre »
- Résolution 22 (I) A du 13 février 1946 relative à l'adoption de la Convention générale sur les Privilèges et immunités à accorder à l'Organisation et texte de la Convention

- Résolution 95 (I) du 11 décembre 1946 portant Confirmation des principes de droit international reconnus par le statut e la Cour de Nuremberg
- Résolution 96 (I) du 11 décembre 1946 sur le crime de génocide
- Résolution 177 (III) du 21 novembre 1947 portant Formulation des principes reconnus par le Statut de la Cour de Nuremberg et dans l'arrêt de cette Cour
- Résolution 260 (III) A du 9 décembre 1948 sur l'Adoption de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et texte de la Convention
- Résolution 377 (V) du 3 novembre 1950, L'union pour le maintien de la paix
- Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 portant Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies
- A/RES/52/164 du 9 janvier 1998, Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif
- A/RES/54/109 du 25 février 2000, Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme
- résolution 1991 A (XVIII) de l'Assemblée générale du 17 décembre 1963 *Question d'une représentation équitable au Conseil de sécurité et au Conseil économique et social*

6. Actes juridictionnels

6. 1. CPJI

- CPJI, *Affaire des décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, avis consultatif du 7 février 1923, série B, n° 4, p. 24
- CPJI, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, fond, arrêt n° 7, 1926, série A, n° 7
- CPJI., *Compétences de l'O.I.T.*, avis du 23 juillet 1926, série B n° 13, p. 18
- CPJI, *Questions des « communautés » gréco-bulgares*, 31 juillet 1930, avis consultatif, série B n° 17
- CPJI, *Traitement des nationaux polonais à Dantzig*, avis consultatif du 4 février 1932, série A/B, n° 44, p. 24

6. 2. CIJ

- CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou*, arrêt du 9 avril 1949, Rec. 1949, p. 4
- CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, Recueil 1949, p. 174
- CIJ, *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de Génocide*, avis consultatif du 28 mai 1951, Recueil 1951, p. 15
- CIJ, *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, avis consultatif du 13 juillet 1954, Recueil 1954, p. 47
- CIJ, *Affaire de l'or monétaire pris à Rome en 1943 (Italie c. France, Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt du 15 juin 1954, Recueil 1954, p. 19
- CIJ, *Affaire relative au Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt du 30 juin 1955, Recueil 1995, p. 90
- CIJ, *Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), Deuxième phase*, arrêt du 6 avril 1955, Recueil 1955, p. 4
- CIJ, *Jugements du tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'UNESCO*, avis consultatif du 23 octobre 1956, Recueil 1956, p. 77
- CIJ, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17 § 2 de la Charte)*, avis consultatif du 20 juillet 1962, Recueil 1962, p. 151.
- CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, Recueil 1971, p. 16
- CIJ, *Affaires du plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Danemark ; République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas)*, arrêt du 20 février 1969, Recueil 1969, p. 3
- CIJ, *Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêt du 5 février 1970, Recueil 1970, p. 3
- CIJ, *Sahara occidental*, avis consultatif du 16 octobre 1975, Recueil 1975, p. 12
- CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond*, arrêt du 27 juin 1986, Recueil 1986, p. 14
- CIJ, *Affaire des plateformes pétrolières*, Recueil 1992, p. 186, § 51.
- CIJ, *Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c.*

Etats-Unis d'Amérique, Demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, Recueil 1992, p. 114

- CIJ*, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, Recueil 1996, p. 226

- CIJ, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, avis consultatif du 29 avril 1999, Recueil 1999, p. 62

- CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, Recueil 2004, p. 136

- CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, avis consultatif du 22 juillet 2010

6. 3. CPI

- CPI, *Situation au Darfour, Soudan*, affaire ICC-02/05, Décision relative aux conclusions aux fins d'exception d'incompétence et d'irrecevabilité, Chambre préliminaire I, 22 novembre 2006

- CPI, *Situation en Jamahiriya arabe libyenne*, affaire ICC-01/11, Mandat d'arrêt à l'encontre de Muammar Mohammed Abu Minyar Qadhafi, Chambre préliminaire I, 27 juin 2011

- CPI, *Situation en Jamahiriya arabe libyenne*, affaire ICC-01/11, Mandat d'arrêt à l'encontre de Saif Al-Islam Qadhafi*,* Chambre préliminaire I, 27 juin 2011

7. Autres actes de droit international

- *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, Rapports sur la deuxième partie de sa 17^{e} session et sur sa 18^{e} session, commentaire de l'article 50 du projet d'articles sur le droit des traités

- IDI, *Résolution sur la détermination du domaine réservé et ses effets*, art. 1er, 29 avril 1954, *Annuaire IDI*, 1954, vol. 45-II

- Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, La Haye, 16 décembre 1970, Recueil des Traités 1973, p. 106

- Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, Montréal, 23 septembre 1971, Recueil des Traités 1975, p. 185

- Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, Assemblée générales des Nations Unies, 14 décembre 1973, Recueil des Traités 1977, p. 173
- Convention internationale contre la prise d'otages, Assemblée générale des Nations Unies, 17 décembre 1979, Recueil des Traités 1983, p. 212
- Convention sur la protection physique des matières nucléaires, Vienne, 3 mars 1980, Recueil des Traités 1987, p. 133
- Protocole sur la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale complémentaire à la Convention de Montréal, 24 février 1988, Recueil des Traités 1990, p. 479
- Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, Rome, 10 mars 1988, Recueil des Traités 1992, p. 235
- Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, Rome, 10 mars 1988, Recueil des Traités 1992, p. 311
- Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, Assemblée générale des Nations Unies, 15 décembre 1997
- Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, A/RES/54/109 du 25 février 2000
- Convention internationale pour la suppression des actes de terrorisme nucléaire, Assemblée générale des Nations Unies, 13 avril 2005.
- CDI, Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011
- Commission du droit international, 63^{e} session, 17 février 2011, *La responsabilité des organisations internationales, Commentaires et observations des organisations internationales*, A/CN.4/637/Add.1
- Commission du droit international, 56^{e} session, Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, A/CN.4/545

B. ACTES DE DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPEEN

1. Union européenne

1. 1. PESC

- Action commune adoptée par le Conseil le 10 novembre 2008 (2008/851/PESC, JOUE du 12 décembre 2008, L 301/33) concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie
- Décision 2010/231/PESC du Conseil du 26 avril 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Somalie et abrogeant la position commune 2009/138/PESC (*J.O.* L 105/17).
- Décision 2010/656/PESC du Conseil du 29 octobre 2010 renouvelant les mesures restrictives instaurées à l'encontre de la Côte d'Ivoire (*J.O.* L 285/28) ; Décision 2010/413/PESC du Conseil du 26 juillet 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC (*J.O.* L 195/39)
- Décision 2011/137/PESC du Conseil du 28 février 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye (*J.O.* L 58/53) ; Décision 2011/100/PESC du Conseil du 14 février 2011 modifiant la position commune 2003/495/PESC sur l'Iraq (*J.O.* L 41/9)
- Décision 2011/486/PESC du Conseil du 1er août 2011 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certaines personnes et de certains groupes, entreprises et entités au regard de la situation en Afghanistan (*J.O.* L 199/57)

1. 2. Marché commun

- Règlement (CE) 3155/90, Annexe I (J.O. L 304/1)
- Règlement (CE) 1194/91 (J.O. L 115/37)
- Règlement (CE) 945/92 (J.O. L 101/53)
- Règlement (CE) 1432/92 (J.O. L 151/4)
- Règlement (CE) 2015/92 (J.O. L 205/2)
- Règlement (CE) 3534/92 (J.O. L 358/16)
- Règlement (CE) 990/93 (J.O. L 102/14)

- Règlement (UE) n° 356/2010 du Conseil du 26 avril 2010 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes physiques ou morales, entités ou organismes, en raison de la situation en Somalie (*J.O.* L 105/1).
- Règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil du 25 octobre 2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (CE) n° 423/2007 (*J.O.* L 281/1)
- Règlement (UE) n° 1032/2010 du Conseil du 15 novembre 2010 modifiant le règlement (CE) n° 174/2005 du Conseil imposant des mesures restrictives à l'égard de l'assistance liée aux activités militaires en Côte-d'Ivoire (*J.O.* L 298/1)
- Règlement (UE) n° 131/2011 du Conseil du 14 février 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1210/2003 concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq (*J.O.* L 41/1)
- Règlement (UE) n° 204/2011 du Conseil du 2 mars 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye (*J.O.* L 58/1)
- Règlement (UE) n° 753/2011 du Conseil du 1er août 2011 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certains groupes et de certaines personnes, entreprises ou entités au regard de la situation en Afghanistan (*JO* n° L 199 du 02/08/2011 p. 0001

1. 3. Actes juridictionnels

1. 3. 1. TPICE

- TPICE, *Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, affaire n° T-306/01, arrêt du 21 septembre 2005 (2e Chambre élargie), Recueil 2005, p. II-3533
- TPICE, *Yassin Abdullah Kadi c. Conseil et Commission*, affaire n° T-315/01, arrêt du 21 décembre 2005 (2e Chambre élargie), Recueil 2005, p. II-3649
- TPICE, *Chafiq Ayadi c. Conseil*, affaire n° T-253/02, arrêt du 12 juillet 2006 (2e Chambre), Recueil 2006, p. II-2139
- TPICE, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil*, affaire n° T-228/02, arrêt du 12 décembre 2006 (2e Chambre), Recueil 2006, p. II-4665
- TPICE, *Melli Bank plc c. Conseil*, affaire jointes nn° T-246/08 et T-332/08, arrêt du 9 juillet 2009 (2e Chambre), Recueil 2009, p. II-2629

- TPICE, *Yassin Abdullah Kasi c. Commission*, affaire n° T-85/09, arrêt du 30 septembre 2010, Recueil 2010, p. II-5177

1. 3. 2. CJUE

- CJCE, *van Gend en Loos*, affaire n° C-26/62, arrêt du 5 février 1963, Recueil 1963, p. 3
- CJCE, *Otto Scheer c/ Einfuhr – und Vorrastelle für Getreide und Futtermittel*, affaire n° C-30/70, arrêt du 17 décembre 1970, Recueil 1970, p. 1197
- CJCE, *Commission c/ Conseil (AETR)*, affaire n° C-22/70, 31 mars 1971, Recueil 1971, p. 263
- CJCE, *Commission c. Italie*, affaire n° C-52/75, arrêt du 26 février 1976, Recueil 1976, p. 277
- CJCE, *Sucrimex SA et Westzucker GmbH c. Commission*, affaire n° C-133/79, arrêt du 27 mars 1980 (2e Chambre), Recueil 1980, p. 1299
- CJCE, *Cie Interagra SA c. Commission*, affaire n° C-217/81, arrêt du 10 juin 1982 (3e Chambre), Recueil 1982, p. 2233
- CJCE, *Les Verts c. Parlement*, affaire n° C-294/83, arrêt du 23 avril 1986, Recueil 1986, p. 1339
- CJCE, *Peter Kaefer et Andréa Proccaci c/ État français*, affaire nn° C-100/89 et C-101/89, arrêt du 12 décembre 1990, Recueil 1990, p. I-4647
- CJCE, *Anklagemyndigheden c. Peter Michael Poulsen et Diva Navigation Corp*, affaire n° C-286/90, arrêt du 24 novembre 1992, Recueil 1992, p. I-6019
- CJCE, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl c. HM Treasury et Bank of England*, affire n° C-124/95, arrêt du 14 janvier 1997, Recueil 1997, p. I-81
- CJCE, *A. Racke GmbH & Co. C. Hauptzollamt Mainz*, affaire n° C-162/96, arrêt du 16 juin 1998, Recueil 1998, p. I-3655
- CJCE, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Plazüge c/ Republik Österreich*, affaire n° C-112/00, arrêt du 12 juin 2003, Recueil 2003, p. I-5659
- CJCE, *Commission c. Conseil*, affaire n° C-91/05, arrêt du 20 mai 2008 (Grande Chambre), Recueil 2008, p. I-3651
- CJUE, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, affaires jointes nn° C-402/05 P et C-415/05 P, arrêt du 3 septembre 2008 (Grande Chambre), Recueil 2008, p. I-6351

- CJUE, *Commission c. Kadi*, affaires jointes nn° C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P (en cours)

2. CEDH

- Comm. EDH, *Tête c/ France*, Requête n° 11123/84, 9 décembre 1987, décision sur la recevabilité (non publiée)
- CEDH, *Ruiz-Mateos c. Espagne*, Requête n° 12952/87, arrêt du 23 juin 1993 (Plénière)
- CEDH, *Bendenoun c. France*, Requête n°12547/86, arrêt du 24 février 1994 (Chambre)
- CEDH, *Malige c. France*, Requête n° 27812/95, 23 septembre 1998 (Chambre), Recueil 1998-VII
- CEDH, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, Requête n° 26083/94, arrêt du 18 février 1999 (Grande Chambre), Recueil 1999-I
- CEDH, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Aiketi c. Irlande*, Requête n° 45036/98, arrêt du 30 juin 2005 (Grande Chambre), Recueil 2005-VI
- CEDH, *Behrami et Behrami c. France* et *Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, Requêtes jointes nn° 71412/01 et n° 78166/01, 2 mai 2007 (Grande Chambre), décision sur la recevabilité
- CEDH, *Beric et autres c. Bosnie-Herzégovine*, Requêtes nn° 36357/04 et autres, 16 octobre 2007 (4e Section), décision sur la recevabilité

C. ACTES DE DROIT INTERNE

1. Actes du pouvoir exécutif

1. 1. Accords internationaux signés par le pouvoir exécutif

Accord d'Accra du 30 juillet 2004
Accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003
Accord de Ouagadougou du 4 mars 2007

1. 2. Décrets adoptés par le pouvoir exécutif

1. 2. 1. En droit français

- Décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié par le Décret n° 86-707 du 11 avril 1986
- Décret n° 92-387 du 14 avril 1992 relatif à l'application de la résolution 748 du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant les sanctions contre la Libye
- Décret n° 93-1305 du 14 décembre 1993 relatif à l'application de la résolution 841 du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant les sanctions contre Haïti.
- Circulaire du 10 février 1995 commentant la loi n° 95-1 du 2 janvier 1995 (JORF n° 44 du 21 février 1995 p. 2757)
- Circulaire du 22 juillet 1996 prise pour l'application de la loi n° 96-432 du 22 mai 1996 (JORF n° 203 du 31 août 1996 p. 13008).

1. 2. 2. En droit étranger

- Décret de nomination du 8e gouvernement de la 2e République de Côte d'Ivoire, consultable à l'adresse suivante : http://www.gouv.ci/autresimages/gouvTransi05.pdf.
- Décret de nomination du 9e gouvernement de la 2e République de Côte d'Ivoire, consultable à l'adresse suivante :
http://www.gouv.ci/autresimages/2emeGOUVTRANSITION16septembre2006.pdf

2. Actes du pouvoir législatif

Loi n° 2004-495 du 7 juin 2004 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies concernant l'exécution des peines prononcées par le Tribunal pénal international pour le Rwanda.

3. Actes juridictionnels

3. 1. Jurisprudence constitutionnelle française

- CC, Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*
- CC, Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*

3. 2. Jurisprudence administrative française

- TC, 25 mars 1911, *Rouzier c. Carteron*, Rec. p. 392, concl. Chardenet
- CE 10 août 1917, *Baldy*, Rec. p. 638, concl. Corneille
- CE Sect, 3 novembre 1961, *M'Bounya*, Rec. p. 612, concl. Ordonneau
- CE, 29 janvier 1965, *Mollaret et Synd. nat. médecins, chirur. et spéc. hôpitaux publ*., Rec. p. 61
- CE Ass, 13 juillet 1965, *Société Navigator*, Rec. p. 423, concl. Fournier
- CE, 19 février 1988, *Société Robatel*, Rec. p. 75.
- CE Ass., 28 février 1992, *S.A. Rothmans International France et S.A. Philipp Moris France*, Rec. p. 80, concl. Laroque
- CAA Lyon, 21 déc. 1993, *Min. équip. log. et transp. c/ Raffin et Sidari,* Rec. CE, tables, p. 560
- CE Ass., 6 juin 1997, *Aquarone*, Rec. p. 206, concl. Bachelier
- CE, 29 décembre 1997, *Société Héli-Union*, Rec. p. 501
- CE Ass., 30 oct. 1998, *Sarran, Levacher et autres*, Rec. p. 368, concl. Maugüe
- CE, Ass., 18 décembre 1998, *SARL du parc d'activités de Blotzheim*, Rec. p. 484, concl. Bachelier
- CE, 12 mars 1999, *Société Héli-Union*, n° 162131, concl. Lamy
- CE Ass., 9 avril 1999, *Mme Ba,* Rec. p. 124, concl. Salat-Baroux
- CE Sect, 3 décembre 1999, *Didier*, Rec. p. 399, concl. Seban
- CE Ass, 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, Rec. p. 55, concl. Guyomar
- CAA Paris, 1ère chambre, 22 mars 2007, n° 05PA01187

3. 3. Jurisprudence judiciaire française

- Cour de Paris, 13e chambre, 18 novembre 1967, *Époux Pivert*
- Cass, civ. 1ère, 15 juillet 1999, Bull. n° 246
- Cass. Ass. Plén., 2 juin 2000, *Melle Pauline Fraisse*, Bull. Ass. Plén. n° 4
- Cour d'appel de Paris, 18e Chambre, 7 octobre 2003, *Banque africaine de développement c. M. A. Degboe*
- Cass, soc, 25 janvier 2005, Bull. 2005, V, n° 16, p. 13.
- Cass, civ. 1ère, 25 avril 2006, *État Irakien c/ Société Dumez*, Bull. 202

3. 4. Juridictions étrangères

- House of Lords, *R (app. Of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence* 2007 UKHL 58, *per Baroness Hale of Richmond*
- Cour d'appel de La Haye du 5 juillet 2011 faisant suite au jugement rendu par le TGI de La Haye du 10 septembre 2008, affaire n° 265615/HA ZA 06-1671

III. RESSOURCES ELECTRONIQUES

- ONU : http://www.un.org/fr/
- Conseil de sécurité : http://www.un.org/french/docs/cs/
- Opérations de paix : http://www.un.org/fr/peacekeeping/
- Comités des sanctions : http://www.un.org/french/sc/committees/
- TPIY : http://www.icty.org/
- TPIR : http://www.unictr.org/
- MINUK : http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/unmik/
- CPI : http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC?lan=fr-FR
- CIJ : http://www.icj-cij.org/homepage/index.php?lang=fr
- Légifrance : http://www.legifrance.gouv.fr/
- CPI : http://www.icrc.org
- http://www.revuemilitairesuisse.ch/node/16#_ftn2.
- Centre National de Ressources Textuelles et Linguistiques (site CNRS) : http://www.cnrtl.fr/
- site du gouvernement de la Côte d'Ivoire : http://www.gouv.ci
- Université de Perpignan : http://mjp.univ-perp.fr
- CICR : http://www.cicr.org/fre/index.jsp

INDEX*

A

Administrations intérimaires
actes 209-210, 216, 224, 235, 245, 252, 254, 256
budget 157
composition 162, 175-176, 187
création 145
mission 110, 120, 128, 151-152, 199
Afghanistan *108, 130, 336, 397, 400, 409, 451, 535, 548, 575, 582, 850*
agents publics 415 et s.
déontologie 418
distinction entre agent public et agent public onusien 421 et s.
mesures disciplinaires 456
nomination 438 et s.
recrutement 416, 443
statut 419 et s.
Al Qaïda *118, 125*, 144, *150, 165, 172, 180, 211, 224, 230, 233, 441*, 451, *526, 564, 661, 776, 780, 801*
applicabilité directe
v. effet direct
armes de destruction massive 13, 91, 144, 318, 337, 939

B

boycott
v. embargo
Burundi *117, 125,* 145, *177, 213, 303, 308, 336, 346, 406, 409, 456, 464, 504, 524, 801*

C

Côte d'Ivoire 144-145, 293, 342, 413, 436, 504, 517, 524
Congo *107, 108, 110, 117, 119, 125, 128*, 144-145, *165, 211, 213*, 284, *286, 290, 303, 307, 308, 336, 346, 397, 400, 406, 409, 413, 417-418, 440-441, 451, 456, 459, 464, 504, 524, 564, 581, 780, 921*
consentement étatique
caractère fondamental du – 2, 8, 15, 75, 905-906, 951
dépassement du – 17, 33, 74, 217-218, 263, 278, 306, 309-310, 327, 364, 909, 915
contrainte

* Les numéros renvoient aux paragraphes. Les numéros en italique renvoient aux notes de bas de page apparaissant dans les paragraphes mentionnés.

v. recours à la force (élargissement de la notion)
contrôle juridictionnel du droit dérivé onusien 16, 98, 622 et s.
de l'édiction 627 et s.
de l'exécution 657 et.
Comités des sanctions
actes 211, 216, 224, 230, 245, 252, 256, 258
budget 160
composition 165, 172, 180
création 144
mission 109-110, 118, 125, 128, 150, 193
Corée *106, 118*, 144, *150, 165, 211, 224, 230, 233, 307, 310, 333-334, 336, 397, 400, 413, 451, 505, 526*, 540, *564, 570, 780, 801, 850*
Coutume
application du droit humanitaire aux Opérations de paix 540
modification d'un traité 867
rang dans l'ordre juridique interne 512
règles internes à l'Organisation 768
valeur coutumière de la Charte des Nations Unies 940
CEDH 679, 682, 701, 709, 713-714, 720, 822, 833-834, 836
CJUE 547, 703, 710, 712-713, 715, 720, 765, 803, 833, 836, 841
CPI 363, 459
rapports avec l'ONU 137
saisine par le Conseil de sécurité 110, 128, 359, 362, 467, 801
exercice de ses prérogatives 364, 371-374, 468-480, 525, 856, 939
contrôle des actes de droit dérivé onusien 816-817
Croatie *117, 119*, 145, *307, 311, 346-347, 464*

D

Darfour
v. Soudan
démocratie
atteinte à la – constitutive d'une menace à la paix 925
élections démocratiques 286, 342-343
création d'institutions démocratiques internes 162, 175, 199, 280, 344
légitimité démocratique 286, 288, 345 et s., 605, 615-617
remise en cause du principe de neutralité des régimes politiques 275, 926
droits fondamentaux de l'individu
atteinte aux – 355, 674, 681, 689, 709, 711, 724, 817, 823, 925
droit à un procès équitable 721
en matière électorale 286
protection et consécration des – 59, 303, 404, 486, 717, 725-726, 728, 733, 746, 837, 841, 843, 855, 879, 924, 926-927, 934, 964
système de protection des – 667-669, 719-720, 723, 824, 835-836, 839-840

E

effectivité
des actes de droit dérivé onusien 491 et s.
principe d' – 8
effet direct
caractères intrinsèques de l'acte de droit dérivé onusien 458, 561, 565-572
négation de l'– 515, 520, 522, 558, 573, 580, 584 et s., 689 et s., 802-803, 827-828, 833
embargo 20, 108, 125
dérogations et exceptions 128, 233, 334, 401, 570
encadrement des mesures d'– 150, 193
sur les armes 117, 118, 336
sur les matières premières 333
sur les produits de luxe 118, 333
sur les produits pétroliers 333
erga omnes 55, 310, 315, 366, 511, 653, 919
État de droit
reconstruction de l'– 110, 151, 184, 199, 253, 280, 286, 303, 323-324, 486, 498, 666
consécration de l'– 731, 733, 746, 923-927, 934, 960-961, 964-965, 968
État défaillant 20, 76, 117, 119-120, 130-131, 151, 198, 200, 326, 361, 566, 568, 586, 588, 618, 898, 920-921, 965
Érythrée – Éthiopie *117*, 144, *150, 165, 224, 230, 233, 307, 336, 397, 400, 406, 413, 451, 526*
Ex-Yougoslavie 20, 128, 146, 159, 267, 309, 316-317, 319, 356-357, 459, 682, 701, 925

F

France 509, 575, 683, 690, 694-695, 701, 860, 867, 869

G

gel des fonds et des avoirs financiers
v. mesures individuelles de police
guerre froide 9-10, 858
fin de la – 91, 581, 861

H

humanité
protection de l'– 12, 14, 44, 316, 355, 386, 483, 854-856, 879, 898, 947, 961
intervention d'– 72
organes agissant au nom de l'– 198, 472, 482, 664
crime contre l'– 317, 357, 391

I

immunités
Convention des Nations Unies 180, 421-423, 425-426, 441
des actes de droit dérivé onusien 671-672, 695, 700-701, 708-712, 715-716, 719-721, 821-824
interdiction de séjour et de territoire
v. mesures individuelles de police
internationalisation
des compétences étatiques 34, 267, 269, 271, 274, 365, 485, 487-488, 560-561, 799, 894
de la constitution nationale 916, 921-922, 928
invocabilité 831
du droit communautaire dans les ordres internes 699
du droit dérivé onusien dans les ordres internes 689, 692-693, 696, 702, 705, 706, 728, 827, 832-834, 840
Iran *51, 106, 118, 125,* 144, *150, 165, 224, 307, 333-336, 397, 400, 413, 451, 505, 548-549, 661, 775-776*
Iraq 10, 20, 72, 144-145, 276-277, 285, 309-310, 534, 833, 867

J

jus cogens 38, 56-57, 64, 116, 632, 711, 741, 855, 882-886, 934, 945, 949-950, 953
juxtaposition (mission de –)
définition 124-126, 191-195, 228, 231, 238
exécution 496 et s., 523, 786 et s.
exemples 228, 231, 238

K

Kosovo 72, 144-145, 175, 209, 279, 281, 291, 295, 297, 323, 325, 343-344, 349-350, 357, 393, 414, 435, 534, 601, 604-605, 611, 617, 666-667, 807
Koweït 10, 144-145, 309, 925

L

Libéria *117-118, 125, 128,* 144-145, *150, 165, 172, 180, 211, 224, 230, 303, 308, 310*
Libye 128, 144, *336*, 364, *467, 502, 525, 535, 548-550, 564,* 651-652, *775, 780, 801*
listes récapitulatives
élaboration 241, 245, 258, 451-452, 564, 570, 574, 668, 674, 780, 817, 838-839
mise à exécution 498, 573, 575

M

marge nationale d'appréciation 219, 246, 310, 530, 539, 542-543, 551-554, 571-572, 577, 660, 795, 803-804, 878
menace à la paix et à la sécurité internationales
    définition 84, 86 et s.
    élargissement 13, 51, 58 et s.
    classification 112 et s., 117-120
    qualification 94 et s.
mesures disciplinaires 449, 456
mesures individuelles de police 109, 118, 125, 193, 397, 400, 455, 498, 526, 803
mondialisation 11, 14, 30, 858
    globalisation 11
    mondialisation du droit 784

N

non intervention 70, 892-893

O

Opérations de paix
    actes 212, 217-219, 224, 229, 246-247, 251-252, 257
    budget 158
    composition 164, 177-178, 183-186,
    création 145, 213
    mission 110, 117, 125, 151-152, 194
ordre juridique international
    caractère intersubjectif 25, 31, 35, 74, 732, 844-846, 873-874, 887, 890, 899, 901, 905, 909, 930, 935, 937, 942, 945-946, 953, 955-956, 958
    centralisation 67 et s., 81, 753-754, 757, 962, 968
    constitutionnalisation 730, 902, 929 et s., 941, 942 et s., 950, 953-956, 961, 968
    hiérarchisation 25, 929, 941, 945, 954
    objectivisation 24-25, 31, 845, 873, 875, 887, 900-901, 909, 912, 915, 945, 950, 953, 955
ordre juridique onusien
    autonomie 761-762, 766, 877
    centralisation 737, 739 et s., 750, 758, 783, 819, 843
    hiérarchisation 737, 759 et s., 773-774, 782-783, 843
ordre public international 332, 873, 887, 901, 949, 951, 953-954, 967-968
OTAN 369, 534, 679, 682-683, 714

P

primauté
des juridictions internationales 181, 198, 320, 355 et s.
des normes de droit international dans les ordres internes 322, 512-513, 516-520, 715, 754 et s., 787 et s., 831, 905 et s., 913, 915, 939
des normes onusiennes dans l'ordre international 502
puissance publique 609-610
nationale 270, 492-493, 497, 562-563, 572, 577, 580, 585, 589, 621, 705, 897, 937, 948-949, 968
internationale 235, 270, 271, 329, 352, 375, 377, 561, 563, 579, 585, 611-612, 618-620, 793, 806, 937, 949, 965
publication 507-508, 510, 513, 532, 536, 689-692, 830, 911-912

R

rapports entre ordres juridiques
autonomie 27-29, 271, 299, 705, 712, 715-717, 727, 761-762, 766, 784, 786, 795, 804, 809-810, 813, 818, 821-822, 825, 842, 889 et s., 899, 919, 922, 926, 965
complémentarité 514, 528, 625, 687, 704-705, 717, 727, 729-731, 734, 748, 754-757, 785, 792, 794, 796, 811, 825, 827, 841-843, 851, 897-900, 956, 959, 961, 965
dualisme 26-27, 488, 507-508, 550, 698, 704, 712, 716, 784, 791, 834, 840, 888
interdépendance 514, 786, 842
monisme 26-27, 488, 507-508, 614, 621, 698, 784, 798-802, 804-805, 809-810, 834, 842, 888, 965
pluralisme 26, 28-29, 737, 755, 784-785, 801-802, 804, 810-814, 818, 820, 825-826, 837, 863, 887-889, 892, 894, 899, 904, 910
subsidiarité 364-365, 371, 731, 733, 785, 797, 798, 800, 804, 809-811, 895, 898-900, 961, 965
réception 507-508, 514, 519, 550, 576, 698, 705, 810, 836, 840, 911-912, 915
clause générale de – 573, 575, 577-578
recours à la force
autorisation 68-69, 108, 128, 336, 361, 530-535, 540, 542-543
centralisation 67 et s.
décision 581-582
élargissement de la notion 53, 58-63
interdiction du – 40, 52,
nature de la norme 53-54, 57
rang dans la hiérarchie des normes 56-57
responsabilité internationale
des États 97, 115, 219, 372-373, 662, 670, 680-682
de l'ONU 219, 582, 670-671, 673-674, 676-677, 679, 681
des organisations régionales 683
pénale de l'individu 198, 260, 384-388, 460
Rhodésie du Sud *9, 307, 333-334, 336, 397, 400, 406, 505, 526*
Rwanda 20, 128, 144, 146, 267, 316-317, 319, 356, 459, 925

S

service public
école du – 609
critères du – 610
mission de – 121, 330, 338-339, 348, 964
Sierra Leone *94, 107-108, 118, 128*, 144, *150, 165, 211, 224, 252, 275, 307-308, 333*
Somalie *51, 108, 117,* 145, *213, 230*, 284, *286, 290, 303, 307-308, 334, 341*, 361, *409*
Soudan 128, 144-145, 362, 364
souveraineté
conception traditionnelle 8, 53, 79, 328, 888, 919, 962
encadrement 65, 70, 272, 275-278, 284, 311, 488, 894, 903, 908, 968
menace à la – 11-12, 14, 898
préservation 479-480, 552, 779
protection 288, 291, 298, 488, 898, 921
transfert de l'exercice des compétences découlant de la – 79-80, 128, 197, 201, 269, 271, 279-282, 287, 294, 588, 618, 805-807, 809, 894, 909
substitution (mission de –)
définition 127-130, 196-199
exécution 523, 559 et s.
exemples 232-233, 235-236, 238, 279, 364, 376, 401
suprématie constitutionnelle 516, 787 et s., 910 et s.

T

Taliban 144, 337, 451
terrorisme 13, 51, 61, 91, 108, 125, 211, 300, 310, 315, 318, 320, 335, 337, 360, 391, 452, 668, 788, 817, 838
Timor oriental 145, 209, 267, 279, 323, 325, 357, 414, 611
Tribunal pénal international
actes 208, 216, 224, 234, 245, 252, 256, 259-260
budget 159
composition 163, 173-174, 181
création 146
mission 110, 119, 128, 198

U

Union européenne
contrôle des actes de l'– 715
droit dérivé de l'– 15, 501, 768, 770, 779, 962
garantie des droits fondamentaux 836, 838
Journal Officiel de l'– 691
marge nationale d'appréciation 552-554, 682
marge européenne d'appréciation 548, 803
mise en œuvre des sanctions économiques onusiennes 544 et s.

règlement de l'– 555, 698-704
répartition des compétences entre la PESC et le marché commun 547-550, 698

V

veto
utilisation systématique 9, 91
contrôle de la qualification d'une menace 646
utilité sociale 864-870, 951

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 19

I. Le contexte de l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective 22

A. L'évolution du système de sécurité collective consécutive aux bouleversements géopolitiques issus de la fin de la guerre froide 22
B. La Charte comme source d'un véritable droit dérivé dans l'ordre juridique international 27

II. Les enjeux soulevés par l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective 29

A. L'analyse juridique de la pratique récente du système de sécurité collective 30
B. La portée de l'existence d'un droit dérivé onusien issu du système de sécurité collective au sein de l'ordre juridique international contemporain 33

PREMIERE PARTIE. L'EDICTION DU DROIT DERIVE ONUSIEN 39

Titre 1. L'analyse formelle de l'émergence d'un droit dérivé onusien 41

Chapitre 1. L'identification des fondements du corpus normatif 43

Section 1. Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies……..... 45

§ 1. Les principes fondateurs posés par la Charte des Nations Unies 45

A. Le but : le maintien de la paix et de la sécurité internationales 46
1. La volonté d'institutionnaliser un état idéal 46
2. L'étendue de l'obligation de maintenir la paix et la sécurité 48
B. Le moyen : la prohibition du recours à la force 52
1. Le changement de statut de la norme posant la prohibition du recours à la force 53
2. Le dépassement de la notion de recours à la force pour constater l'existence d'une menace 55

§ 2. Les moyens de coercition offerts par le Chapitre VII 59

A. La centralisation du recours à la force 60
1. La compétence exclusive du Conseil pour autoriser un acte de contrainte 60
2. L'illicéité de tout acte de contrainte non expressément autorisé 62
B. L'édiction de mesures obligatoires sans le consentement des États 64
1. Un consentement apprécié au moment de la ratification de la Charte ? 64
2. Le transfert de l'exercice d'une compétence souveraine au profit du Conseil 65

Section 2. Les résolutions du Conseil de sécurité fondées sur le Chapitre VII……..... 69
§ 1. La qualification de la situation 70
A. L'absence de définition d'une menace à la paix et à la sécurité internationales 70
1. Une définition tautologique et politique..... 71
2. Une définition révélée par les violations..... 72
B. La qualification, élément déclencheur du Chapitre VII 73
1. La qualification comme préalable nécessaire à un recours légal à la contrainte..... 74
2. La nature du pouvoir de qualification 75
§ 2. La détermination des mesures 77
A. Le but de la mesure 78
1. La cessation de l'illicite..... 78
a) Les dichotomies initialement posées par les articles 39, 40 et 41 de la Charte 79
b) Les différentes catégories d'obligations énoncées par le Conseil 80
2. L'identification de plusieurs catégories d'illicite..... 84
a) Identification des critères 85
b) Essai de typologie 86
B. L'objet des mesures..... 93
1. La technique classique de juxtaposition..... 94
2. La technique exceptionnelle de substitution 96
Conclusion du chapitre 1……..... 99

Chapitre 2. L'identification des éléments du corpus normatif..... 101
Section 1. L'existence d'une chaîne organique……..... 102
§ 1. Les organes subsidiaires du Conseil de sécurité 103
A. La création par le Conseil de Sécurité d'organes subsidiaires 104
1. La compétence du Conseil pour créer des organes subsidiaires 104
2. La nature variable du lien unissant le Conseil à ses organes subsidiaires..... 111
B. Les moyens des organes subsidiaires 116
1. La nature du budget des organes subsidiaires 116
2. Le pouvoir de nomination du personnel des organes subsidiaires..... 120
§ 2. Les démembrements des organes subsidiaires..... 125
A. La création des démembrements des organes subsidiaires 126
1. Compétence et acte constitutif 126
2. La composition des démembrements des organes subsidiaires 131
B. Le mandat des démembrements des organes subsidiaires..... 138
1. Les organes exerçant des compétences concertées 139
2. Les organes exerçant des compétences exclusives 141
Section 2. La chaîne normative……..... 146
§ 1. Les actes autonormateurs 146

A. Fondements et nature des actes autonormateurs 147
1. Les fondements des actes autonormateurs 147
2. Nature des actes autonormateurs 152
B. Objet des actes autonormateurs 155
1. Préciser l'organisation et le fonctionnement des organes subsidiaires 155
2. Préciser les modalités d'exécution de la mission 157

§ 2. Les actes hétéronormateurs 163

A. Caractéristiques des actes hétéronormateurs 164
1. Le double fondement des actes hétéronormateurs 164
2. La nature variable des actes hétéronormateurs 166
B. L'objet des actes hétéronormateurs 168
1. Modifier des situations objectives 168
a) Orienter des politiques nationales 168
b) Instituer des organes 169
c) Modifier le droit interne 170
2. Modifier des situations subjectives 171
a) Nommer 171
b) Énoncer des mesures conservatoires 172
c) Juger 173

Conclusion du chapitre 2 175

Conclusion du titre 1 175

Titre 2. L'analyse matérielle de l'émergence d'un droit dérivé onusien 178

Chapitre 3. L'exercice de compétences territoriales 182

Section 1. L'exercice de compétences normatives 184

§ 1. L'exercice de compétences constitutionnelles 184

A. L'exercice du pouvoir constituant 185
1. La possibilité d'un encadrement du pouvoir constituant 185
2. La participation à l'exercice du pouvoir constituant 191
B. La détermination des institutions constitutionnelles 195
1. La création d'institutions constitutionnelles 196
2. Le fonctionnement des organes constitués 197

§ 2. L'exercice de compétences législatives 202

A. L'encadrement de la fonction législative 203
1. L'édiction d'obligations non matériellement contraignantes 203
2. L'obligation de devenir partie à des conventions internationales 206
B. L'exercice de la fonction législative 211
1. La construction d'un arsenal normatif spécifique 211
2. La reconstruction globale d'un ordre juridique 216

Section 2. L'exercice de compétences d'exécution 221

§ 1. L'exercice de compétences administratives 221

A. L'exercice d'une mission de police à l'égard de certaines activités 222

1. Les activités dont les modalités portent atteinte à la paix 222
2. Les activités dont la nature même porte atteinte à la paix 225
B. L'exercice d'une mission de service public 229
1. L'organisation d'élections démocratiques 229
2. L'institution de services publics 232

§ 2. L'exercice de compétences juridictionnelles 237

A. L'ébauche d'un système répressif international 238
1. Primauté des juridictions onusiennes 238
2. Concurrence des juridictions nationales et subsidiarité de la CPI 242
B. L'obligation *erga omnes* de coopération 247
1. Les destinataires de l'obligation de coopération 248
2. La possibilité d'une éventuelle exécution forcée 250

Conclusion du chapitre 3…….. 255

Chapitre 4. L'exercice de compétences personnelles 257

Section 1. La détermination d'un régime général…… 258

§ 1. La détermination de régimes répressifs 258

A. La création d'incriminations 259
1. L'affirmation de la responsabilité individuelle 259
2. Le principe de la légalité des délits et des peines 261
B. L'élaboration de régimes de sanctions 266
1. La détermination des éléments du régime 266
2. La reconnaissance d'exceptions 269

§ 2. La détermination de régimes protecteurs 271

A. La reconnaissance d'un droit essentiel à la sécurité 271
1. Le statut des personnes vulnérables 272
2. Le statut des forces 274
B. Le droit de participer à la conduite des affaires publiques 276
1. Le statut de citoyen 276
2. Le statut d'agent public 279

Section 2. L'édiction d'actes individuels…….. 290

§ 1. L'édiction d'actes administratifs 290

A. Les actes statutaires 291
1. Les actes déclaratifs 291
2. Les actes créateurs de droit 293
B. L'édiction de sanctions administratives 300
1. L'acte préalable à la mesure de police : l'inscription sur un fichier 301
2. Les mesures de police et les mesures disciplinaires 303

§ 2. L'édiction d'actes juridictionnels 306

A. Le déclenchement de l'action publique 308
1. L'ouverture d'une enquête : les droits du suspect 309
2. La mise en accusation : les droits de l'accusé 312

B. Le jugement : la reconnaissance des droits du condamné et de l'humanité 314
1. L'édiction de la décision juridictionnelle 314
2. La modification de la décision juridictionnelle 317
Conclusion du chapitre 4 320
Conclusion du titre 2 321
Conclusion de la première partie 322

SECONDE PARTIE. LE RENOUVEAU DES RAPPORTS DE SYSTEMES INITIE PAR L'EMERGENCE DU DROIT DERIVE ONUSIEN 323

Titre 3. L'effectivité normative des actes de droit dérivé onusien 325

Chapitre 5. L'exécution des actes de droit dérivé onusien 327
Section 1. L'exécution des missions de juxtaposition 328
§ 1. Une mise en œuvre par les États individuellement 328
A. Les conditions d'applicabilité dans l'ordre interne de la norme de droit dérivé onusien 329
1. L'applicabilité interne imposée par le droit international 330
2. L'applicabilité interne conditionnée par le droit interne 334
B. L'applicabilité interne limitée des actes de droit dérivé onusien 339
1. La primauté des actes de droit dérivé onusien comme conséquence de leur applicabilité 339
2. Le principe de la non applicabilité directe des actes de droit dérivé onusien adoptés dans une logique de juxtaposition 342
§ 2. Une mise en œuvre par les États collectivement 347
A. Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité 347
1. La délégation de pouvoirs accordée aux États par le Conseil de sécurité 348
2. Le droit applicable à la délégation de pouvoirs 353
B. La mise en œuvre collective des sanctions économiques et financières dans le cadre de l'Union européenne 355
1. La compétence de l'Union européenne dans la mise en œuvre des sanctions économiques 356
2. La garantie de l'applicabilité effective dans les ordres internes des normes de droit dérivé onusien 361
Section 2. L'exécution des missions de substitution 366
§ 1. L'exécution des missions de substitution partielle 367
A. La réalisation des missions de substitution partielle relatives à l'exercice de compétences normatives et personnelles 368
1. Les caractères des actes de droit dérivé onusien édictés dans le cadre de l'exercice substitué de compétences normatives et personnelles 370

2. L'applicabilité en droit interne des actes de droit dérivé onusien édictés dans le cadre de l'exercice substitué de compétences normatives et personnelles 374
B. La réalisation des missions de substitution partielle relatives à l'exercice de compétences d'exécution 377
1. La répartition des compétences entre l'ONU et les États dans le cadre d'une OP dotée de pouvoirs coercitifs 378
2. L'impossibilité de la reconnaissance de l'effet direct des actes de droit dérivé onusien adoptés dans le cadre du recours à la force décidé par le Conseil de sécurité 382
§ 2. La réalisation des missions de substitution totale 384
A. La qualification de l'ordre juridique régissant le territoire sous administration onusienne 385
1. La nature des actes juridiques édictés sur le territoire administré 386
2. La nature des autorités d'exécution des actes régissant le territoire administré 389
B. L'émergence d'une puissance publique internationale 394
1. Les manifestations de la puissance publique internationale 394
2. L'absorption du droit international dans l'ordre juridique local 397
Conclusion du chapitre 5 401

Chapitre 6. Le contrôle du droit dérivé onusien 403
Section 1. Le contrôle international des actes de droit dérivé onusien 405
§ 1. Le contrôle de l'édiction des actes de droit dérivé onusien 405
A. La soumission du Conseil de sécurité à la Charte et au droit international 406
1. La question de la soumission du Conseil à la Charte des Nations Unies 406
2. Pouvoir discrétionnaire du Conseil et architecture institutionnelle des Nations Unies 409
B. La réalité du contrôle des résolutions du Conseil de sécurité 412
1. Le contrôle de la qualification de la situation 412
2. Le contrôle du choix des mesures coercitives 416
§ 2. Le contrôle de l'exécution des actes de droit dérivé onusien 421
A. Le contrôle endogène de l'exécution par les acteurs du système de sécurité collective 422
1. Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité lui-même 422
2. Le contrôle exercé par les organes subsidiaires eux-mêmes 424
B. Le contrôle exogène par un tiers impartial : l'engagement de la responsabilité internationale 430
1. L'engagement de la responsabilité internationale de l'ONU 431
2. L'engagement de la responsabilité internationale des États 435
Section 2. Les contrôles internes de l'exécution des actes de droit dérivé onusien 442
§ 1. L'invocabilité dans les ordres internes des actes de droit dérivé onusien 442
A. Une invocabilité limitée dans l'ordre juridique national 443
1. La question ambiguë de l'exigence constitutionnelle de publication. 444

2. La théorie difficilement justifiable de l'acte de gouvernement en droit interne 446
B. Une invocabilité permise par le truchement des mécanismes du droit de l'Union européenne 448
1. Le règlement de droit de l'Union, instrument privilégié de la mise en œuvre des actes de droit dérivé onusien 449
2. Le règlement de droit de l'Union comme fondement des mesures internes d'exécution des actes de droit dérivé onusien 450
§ 2. La portée du contrôle des mesures internes d'exécution des actes de droit dérivé onusien 454
A. L'objet du contrôle de l'exécution des actes de droit dérivé onusien 455
1. L'impossible contrôle à titre principal par les juridictions internes des actes de droit dérivé onusien 455
2. Le possible contrôle à titre principal des mesures internes d'exécution des actes de droit dérivé onusien 459
B. L'étendue du contrôle de l'exécution des actes de droit dérivé onusien 462
1. L'intérêt supérieur de la protection des droits fondamentaux 462
2. Le contrôle politique par l'adaptation des procédures lors de l'édiction des mesures internes d'exécution des actes de droit dérivé onusien 464
Conclusion du chapitre 6 467
Conclusion du titre 3 468

Titre 4. Sécurité collective, droit dérivé onusien et ordre juridique international 471

Chapitre 7. Droit dérivé onusien et ordre juridique onusien 475

Section 1.Une structuration progressive de l'ordre juridique onusien à travers l'édiction du droit dérivé onusien 477
§ 1. Une centralisation de l'ordre juridique onusien autour du pouvoir exécutif du droit originaire 477
A. La centralisation normative autour d'une valeur éthique fondamentale 478
1. Le but de la sécurité collective : donner juridiquement effet à la valeur paix 478
2. L'objet du droit dérivé onusien : donner effet au droit originaire 480
B. La centralisation organique autour du pouvoir exécutif 483
1. La valorisation de la compétence exécutive au détriment de la compétence juridictionnelle 483
2. Le double postulat implicite de la primauté de l'ordre juridique onusien et de la complémentarité des ordres juridiques 487
§ 2. La hiérarchisation de l'ordre juridique onusien 489
A. Le droit interne de l'Organisation comme prémisse de l'ordre juridique onusien 490
1. L'existence d'un ordre juridique onusien autonome 491
2. Le caractère contraignant du droit onusien interne comme condition du droit dérivé 494

B. L'enrichissement de l'ordre juridique onusien 497
1. Les actes autonormateurs, droit dérivé onusien interne de l'Organisation 498
2. Les actes hétéronormateurs, droit dérivé onusien externe de l'Organisation 501

Section 2. Un ordonnancement pluraliste des rapports entre les ordres juridiques pour l'exécution du droit dérivé onusien 505

§ 1. Les mécanismes particuliers de l'effectivité du droit dérivé onusien 506

A. Une complémentarité permise par le postulat dualiste des missions de juxtaposition 506
1. Les prémisses du postulat : primauté onusienne et suprématie constitutionnelle 507
2. Les conséquences du postulat : édiction onusienne et exécution interne 509
B. Une subsidiarité permise par l'ambition moniste des missions de substitution 513
1. Un monisme impossible dans les missions de substitution partielle 514
2. Un monisme imposé dans les missions de substitution totale 517

§ 2. L'a-centralité des contrôles juridictionnels du droit dérivé onusien 522

A. Un système pluraliste du contrôle juridictionnel de l'édiction du droit dérivé onusien 523
1. Le contrôle diffus du droit dérivé et la question de l'harmonisation de l'interprétation du droit originaire 523
2. L'incompétence des juridictions internes pour apprécier la validité des actes de droit dérivé onusien 529
B. Un système pluraliste du contrôle juridictionnel de l'exécution du droit dérivé onusien 532
1. L'invocabilité du droit dérivé onusien dans les ordres internes comme garantie de son exécution effective 532
2. L'invocabilité du droit dérivé onusien dans les ordres internes comme garantie de son exécution légale 537

Conclusion du chapitre 7 542

Chapitre 8. Droit dérivé onusien et ordre juridique international 545

Section 1. L'apport du droit dérivé onusien à l'évolution de l'ordre juridique international 546

§ 1. L'évolution organique de l'ordre juridique international en situation de crise 546

A. Les destinataires des normes de droit international en situation de crise, reconnaissance de nouveaux sujets 547
1. La reconnaissance de la personnalité juridique internationale fonctionnelle de l'individu en tant qu'origine d'une menace à la paix et à la sécurité internationales 547
2. La consécration du caractère structurel de la protection de l'État et de l'humanité comme élément constitutif de la paix et de la sécurité internationales 550

B. Les auteurs des normes de droit international, persistance de la question de la légitimité 553
1. La composition du Conseil de sécurité, entre recherche d'une action efficace et préservation d'un ordre ancien 554
2. Le processus décisionnel au sein du Conseil, entre défense du bien commun et préservation des intérêts particuliers 557
§ 2. L'évolution normative de l'ordre juridique international en situation de crise 562
A. De la protection de la paix et de la sécurité internationales à celle de l'ordre public de la communauté internationale, la protection de valeurs universelles 562
1. La fonction de la notion de paix et sécurité internationales dans l'ordre juridique international 563
2. La promotion de valeurs universelles à travers un ordre public de police 566
B. De l'indépendance et de la confrontation à la complémentarité entre les ordres juridiques, la réaction pluraliste à l'illicite 570
1. Le postulat de la sécurité collective : l'autonomie des ordres juridiques comme fondement du pluralisme juridique 571
2. L'incidence de la sécurité collective : l'interdépendance entre les ordres juridiques comme conséquence du pluralisme juridique 574
Section 2. L'apport de la gestion des situations de crise à la constitutionnalisation de l'ordre juridique international 579
§ 1. La Charte comme vecteur de l'internationalisation du droit constitutionnel 579
A. Les mécanismes de la sécurité collective comme moyen de contraindre la volonté de l'État 580
1. Le caractère coercitif du Chapitre VII comme moyen d'asseoir la primauté du droit international 580
2. La suprématie des constitutions nationales comme moyen de garantir l'effectivité du droit international 583
B. Les valeurs de la sécurité collective comme moyen de consolider la substance de l'État 586
1. Soutenir le modèle étatique, condition d'existence de la communauté internationale 586
2. Construire l'État de droit, condition d'existence de la paix internationale 590
§ 2. La Charte comme vecteur de la constitutionnalisation du droit international 594
A. La question de la constitutionnalisation de la Charte dans l'ordre international 594
1. Les potentialités matérielles d'une constitutionnalisation de la Charte 595
2. Les limites formelles d'une constitutionnalisation de la Charte 597
B. L'esquisse d'une constitutionnalisation par la Charte du droit international 601
1. La communauté internationale et la possibilité de l'émergence d'un droit commun universel 602

2. La communauté interétatique et la garantie de l'existence d'un droit commun universel 605
Conclusion du chapitre 8…….. 609
Conclusion du titre 4…… 610
Conclusion de la seconde partie 611
CONCLUSION GENERALE 613
BIBLIOGRAPHIE 619
INDEX 697
TABLE DES MATIERES 705

Contribution à l'analyse de l'émergence d'un droit dérivé onusien dans le cadre du système de sécurité collective

Les bouleversements géopolitiques engendrés par la fin de la guerre froide et l'approfondissement de la mondialisation qui s'est ensuivie ont permis le parachèvement de la révolution normative initiée à la fin du XIX^{e} siècle dans l'ordre juridique international consistant à transformer la compétence souveraine de guerre des États en un interdit fondamental structurant le nouvel ordre mondial consacré par l'adoption de la Charte de San Francisco. Afin de maintenir et de rétablir la paix et la sécurité internationales, la Charte des Nations Unies établit un système de sécurité collective construit autour du Conseil de sécurité, unique organe disposant de la compétence d'autoriser un recours à la contrainte dans l'ordre international.
L'existence d'une menace à la paix emporte l'émergence d'un ensemble d'actes adoptés par le Conseil et ses organes subsidiaires, hétérogènes mais hiérarchisés et centralisés, et qui composent une chaîne organique et normative ancrée dans le Chapitre VII de la Charte. Ce corpus normatif constitue le régime juridique applicable aux situations de crise et permet une internationalisation contrainte de l'exercice de toute compétence souveraine, tant normative qu'exécutive, tant territoriale que personnelle.
L'objet singulier de ces actes révèle la nécessité d'une relecture des rapports de systèmes car il implique que les ordres juridiques nouent entre eux des rapports de complémentarité, chacun trouvant dans l'autre les moyens qui font défaut pour parer à une menace, voire de subsidiarité lorsque la menace atteint un niveau de gravité extrême, l'ordre international suppléant pour un temps l'ordre interne. Le droit international traditionnellement conçu comme intersubjectif et régissant les seules relations entre États s'enrichit d'un ensemble de règles objectives à l'usage des États visant à encadrer l'exercice toute compétence souveraine pour rétablir la paix et qui participe de la constitutionnalisation de l'ordre juridique international.

Contribution to the analysis of the emergence of a secondary United Nations legislation within the framework of the collective security system

Geopolitical upheavals resulting from the end of the cold war and subsequent deepening globalization have helped to complete the normative revolution started at the end of the 19th century in the international legal order consisting of transforming the war sovereign State competence into a fundamental forbidding, structuring the new global legal order born with the adoption of the Charter of San Francisco. To maintain and restore international peace and security, the Charter of the United Nations establishes a collective security system built around the Security Council, a single body able to authorize the use of coercion in the international legal order.
A threat to peace has consequences on the emergence of acts of secondary UN legislation adopted by the Council and its subsidiary bodies, heterogeneous but hierarchical and centralised, and which compose an organic and normative chain, which roots in the Chapter VII of the Charter. This normative body forms the legal treatment of crisis situations and allows a forced internationalization of the exercise of any sovereign competence, both normative and executive, both territorial and personal.
The singular object of those acts reveals the need of a rereading of relations between legal systems as it implies that legal orders entering into complementary relations, finding in each order the means that it lacks in order to face a threat to peace, even subsidiary relations when threat to peace grows to an extreme high level, international order replacing for a while intern order. Traditionally interpreted as a intersubjective law regulating relations between States alone, international law is enriched through the emergence of a set of objective rules to be used by States whose purpose is to create a framework for the exercise of any sovereign competence in order to restore peace and which contribute to the international legal order constitutionnalisation.

Droit international public - Organisation des Nations Unies - maintien de la paix - système de sécurité collective - droit dérivé onusien - constitutionnalisation de l'ordre juridique international - rapports entre les ordres juridiques.