

13^{ème} COMMISSION

L'administration territoriale par les Nations Unies et d'autres institutions internationales autorisées par les Nations Unies

Rapporteur : M. Linos-Alexandre Sicilianos

RESOLUTION

L'Institut de Droit international,

Soulignant que la responsabilité d'exercer les prérogatives de puissance publique à l'égard des peuples et des populations incombe en principe aux Etats dans le respect de la Charte des Nations Unies (Charte) et du droit international général, y compris du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, du droit international des droits de la personne humaine et du droit international humanitaire,

Reconnaissant, toutefois, que dans des circonstances exceptionnelles les Nations Unies ou d'autres institutions internationales peuvent être amenées à établir un régime d'administration territoriale temporaire et transitoire, notamment dans le contexte du maintien de la paix et de la sécurité,

Soulignant que compte tenu du rôle primordial des Nations Unies en ce domaine, tout régime d'administration internationale établi par les Nations Unies ou par une autre institution

internationale autorisée par les Nations Unies doit être conforme à la Charte des Nations Unies, et notamment aux buts et principes des Nations Unies, y compris le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes,

Ayant présent à l'esprit que les régimes d'administration internationale partagent dans une certaine mesure des traits communs avec d'autres phénomènes d'administration d'un État ou d'une entité territoriale non étatique,

Considérant, néanmoins, que vu leur caractère exceptionnel et singulier, les régimes d'administration territoriale internationale doivent être soumis à une réglementation juridique à la fois plus précise et adaptée aux circonstances particulières de chaque cas d'espèce,

Constatant que dans les régimes récents d'administration territoriale internationale, faute notamment de mécanismes de contrôle appropriés, la protection des droits de la personne humaine n'a pas été toujours pleinement assurée,

Rappelant la résolution adoptée par l'Institut lors de sa session de Wiesbaden, en 1975, relative aux Conditions d'application des règles, autres que les règles humanitaires, relatives aux conflits armés aux hostilités dans lesquelles les Forces des Nations Unies peuvent être engagées,

Convaincu de la nécessité de garantir pleinement le respect du principe de l'état de droit et de renforcer l'*accountability* des Nations Unies et d'autres institutions internationales exerçant des prérogatives de puissance publique au sein d'une entité territoriale particulière à l'égard des personnes soumises à leur autorité,

Soulignant que tout régime d'administration internationale doit être de nature temporaire et transitoire et que le bénéficiaire ultime du processus doit être la population ou le peuple concernés,

Adopte la résolution suivante :

CHAPITRE I
DISPOSITIONS GENERALES

Article premier

Définitions

Aux fins de la présente résolution, les expressions et termes ci-après sont définis comme suit :

a) « Régime d'administration territoriale internationale » (ou « régime d'administration » ou « administration internationale ») s'entend d'un régime de gouvernance où les Nations Unies ou une autre institution internationale autorisée par les Nations Unies qui :

i) se substitue à un État dans l'exercice de toutes les prérogatives de puissance publique au sein d'une entité territoriale non étatique ou d'un État (ci-après « régime de substitution ») ;

ou

ii) exerce, au sein d'un État, certaines prérogatives spécifiques de puissance publique dans le but de contrôler l'exercice par les institutions nationales de leurs propres prérogatives de puissance publique au regard de certaines exigences posées par le droit international (ci-après « régime de contrôle »).

b) « Entité territoriale » désigne une entité territoriale non étatique ou un Etat.

c) « Institution internationale » s'entend d'une organisation internationale régionale ou sous-régionale, ou d'une institution spécifique analogue autorisée par les Nations Unies à créer un régime d'administration dans un cas particulier.

- d) « Acte fondateur » s'entend de l'acte juridique par lequel les Nations Unies établissent ou autorisent une autre institution internationale à établir un régime d'administration territoriale internationale.
- e) « Organe international » désigne l'organe chargé par l'institution internationale responsable du régime, à savoir les Nations Unies ou une institution internationale autorisée par les Nations Unies, d'exercer sur le terrain les prérogatives de puissance publique conformément à son mandat.
- f) « Force multinationale » désigne une force militaire établie par des États membres des Nations Unies ou une autre institution internationale, sur autorisation du Conseil de sécurité en vertu des chapitres VII et VIII de la Charte, et chargée d'assister l'organe international dans l'exécution de son mandat.
- g) « Mandat » désigne les dispositions de l'acte fondateur du régime d'administration territoriale internationale régissant les activités de l'organe international et/ou d'une force multinationale.
- h) « Autorités locales » s'entend des autorités (législatives, exécutives ou judiciaires) qui relèvent de l'entité territoriale soumise à un régime d'administration internationale.

Article 2

Portée de la présente résolution

1. La présente résolution s'applique à tous les régimes d'administration territoriale internationale établis par les Nations Unies.
2. La présente résolution s'applique également aux hypothèses où le Conseil de sécurité autorise, en vertu du chapitre VII ou, le cas échéant, du chapitre VIII de la Charte, une autre institution internationale à établir un organe international chargé d'exercer des prérogatives de puissance publique au sein d'une entité territoriale.

3. La présente résolution ne s'applique pas aux régimes d'administration établis avec l'accord des parties intéressées et conformément à leur instrument constitutif par d'autres institutions internationales non autorisées par les Nations Unies. Les principes énoncés dans la présente résolution pourraient s'appliquer par analogie à ces régimes.

4. La présente résolution ne s'applique pas aux situations où les Nations Unies ou d'autres institutions internationales exercent des missions d'assistance technique ou d'autres missions relevant des opérations de maintien de la paix qui n'impliquent pas l'exercice de prérogatives de puissance publique au sein d'une entité territoriale.

CHAPITRE II

FONDEMENT DU REGIME D'ADMINISTRATION TERRITORIALE INTERNATIONALE

Article 3

Principes généraux

1. L'acte fondateur du régime d'administration et le mandat y contenu doivent être conformes à la Charte des Nations Unies, en particulier aux buts et principes des Nations Unies, ainsi qu'aux normes pertinentes du droit international général, et le cas échéant à l'instrument constitutif de l'institution internationale autorisée par les Nations Unies.

2. L'organe international doit agir conformément à l'acte fondateur et à son mandat.

3. Le régime d'administration doit, dans la mesure du possible, être établi avec l'accord des parties intéressées.

4. Pendant toute la durée de son existence, le régime d'administration doit permettre à la population ou au peuple concernés de participer effectivement à l'exercice des prérogatives de puissance publique ou, le cas échéant, tenir dûment compte des avis exprimés par les organes nationaux démocratiquement élus.

5. Quelle que soit sa finalité particulière, et sous réserve le cas échéant d'une décision du Conseil de sécurité dans le cas d'un régime d'administration établi en vertu du chapitre VII de la Charte, le régime d'administration doit être de nature temporaire et transitoire, sachant que le bénéficiaire ultime du processus doit être la population ou le peuple concernés. En conséquence, les prérogatives de puissance publique doivent être restituées sitôt que possible à la population ou au peuple concernés pour être exercées dans le cadre d'un tat respectueux des principes démocratiques, de l'état de droit et des droits de la personne humaine.

Article 4

**Régimes d'administration établis par les Nations Unies
avec l'accord des parties intéressées**

Les Nations Unies peuvent établir, avec l'accord des parties intéressées et dans le respect des limites de celui-ci, un régime d'administration pour une entité territoriale conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies et en particulier les buts et principes des Nations Unies, y compris le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. Le consentement des parties intéressées peut être donné dans un accord international ou un autre instrument, que l'organe compétent des Nations Unies approuve conformément à la Charte.

Article 5

**Régimes d'administration établis unilatéralement par le Conseil de sécurité
en vertu du chapitre VII de la Charte**

1. Afin de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte, a le pouvoir d'établir un régime d'administration internationale.

2. Dans les conditions prévues au paragraphe 1 du présent article, le Conseil de sécurité peut autoriser une autre institution internationale à établir un organe international chargé d'exercer des prérogatives de puissance publique au sein d'une entité territoriale et/ou une force multinationale chargée d'assister l'organe international dans l'exécution de son mandat, le cas échéant conformément aux dispositions du chapitre VIII de la Charte. Conformément au paragraphe 1 de

l'article 53 de la Charte des Nations Unies, aucun régime d'administration territoriale internationale ayant un mandat coercitif ne peut être établi par une organisation régionale ou sous-régionale sans l'autorisation du Conseil de sécurité.

3. En définissant la finalité du régime d'administration, le Conseil de sécurité doit agir conformément aux buts et principes des Nations Unies. En particulier, il tient compte du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes et n'impose pas de règlements territoriaux permanents.

Article 6

**Participation d'une institution internationale à
un régime d'administration établi par les Nations Unies**

Conformément aux chapitres VII et VIII de la Charte et dans le respect de ses compétences et procédures statutaires, une institution internationale, régionale ou sous-régionale peut participer à un régime d'administration internationale établi par les Nations Unies, le cas échéant en vertu d'un accord spécifique conclu avec les Nations Unies.

CHAPITRE III

NORMES APPLICABLES AU REGIME D'ADMINISTRATION INTERNATIONALE

Article 7

Le mandat

1. En tant que partie intégrante de l'acte fondateur du régime d'administration, le mandat régit l'exercice par l'organe international des prérogatives de puissance publique.

2. Le mandat devrait préciser entre autres éléments, notamment dans les régimes de substitution :

a) la finalité et la durée exacte du régime d'administration, de même que les conditions de prorogation de cette dernière ;

- b) les attributions formelles de l'organe international ;
 - c) les domaines matériels d'activité de l'organe international ; et
 - d) le droit applicable, y compris les normes relatives à la protection des droits de la personne humaine, au sein de l'entité territoriale soumise au régime d'administration.
3. Tous les actes de l'organe international, et notamment ses actes réglementaires et exécutifs, doivent être conformes à son mandat.
4. Les paragraphes précédents s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux situations visées au paragraphe 2 de l'article 5 de la présente résolution.

Article 8

Droit local

1. Dans les régimes de contrôle, le droit local désigne l'ordre juridique national de l'État soumis au régime et à l'intérieur duquel l'organe international exerce des prérogatives spécifiques afin de contrôler les activités des institutions nationales au regard des exigences posées par son mandat.
2. Dans les régimes de substitution, le droit local désigne l'ordre juridique spécifique et temporaire que l'organe international met en place afin d'exercer ses prérogatives de puissance publique conformément à son mandat. Cet ordre juridique comprend les actes réglementaires de l'organe international pris en exécution de son mandat et les normes relatives à la protection des droits de la personne humaine applicables en droit local conformément à l'article 14 de la présente résolution. La législation antérieure continue d'être applicable dans la limite de sa conformité aux actes réglementaires de l'organe international et aux normes relatives à la protection des droits de la personne humaine.

Article 9

Traités

1. Les traités applicables à l'entité territoriale soumise au régime d'administration antérieurement à l'établissement de ce régime par les Nations Unies ou une autre institution internationale autorisée par les Nations Unies ne lient pas lesdites institutions qui n'y sont pas parties. Toutefois, sous réserve des dispositions d'un mandat adopté en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les droits et obligations découlant de traités établissant des régimes de frontière ou autres régimes territoriaux et se rapportant à l'entité soumise au régime d'administration ne sont pas affectés.

2. Sans préjudice du paragraphe 1 du présent article, et afin de garantir la sécurité juridique des relations conventionnelles, le mandat ou un acte réglementaire de l'organe international peut déclarer que les traités conclus antérieurement par l'État territorial doivent être respectés par l'organe international au titre du droit local, pour autant qu'ils ne soient pas incompatibles avec l'exécution de son mandat.

3. Les traités conclus avec des États ou institutions internationales par l'organe international dans l'exercice de ses fonctions conformément à son mandat lient sur le plan international l'institution internationale dont cet organe relève. Le mandat, ou à défaut un acte de l'organe international, doivent préciser la place des traités ainsi conclus dans le droit local.

Article 10

Droit international général

1. Sous réserve des dispositions d'un mandat adopté en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, l'organe international est tenu, dans l'exercice de ses fonctions, de respecter les normes pertinentes du droit international général.

2. Dans l'exercice de leurs fonctions, les Nations Unies, y compris le Conseil de sécurité, les institutions internationales et les organes internationaux sont tenus, en toutes circonstances, de respecter les normes impératives du droit international général.

Article 11

Protection de la population civile

Sous réserve des dispositions d'un mandat adopté en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les règles coutumières du droit de l'occupation concernant la protection de la population civile peuvent être applicables par analogie et à titre strictement supplétif :

- a) aux opérations d'administration civile établies par le Conseil de sécurité sur le fondement du chapitre VII de la Charte et dotées d'une composante militaire intégrée ; et

- b) dans la limite des prérogatives de puissance publique effectivement exercées dans un cas particulier, aux forces multinationales créées sur autorisation du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte par les États membres des Nations Unies ou une autre institution internationale et chargées d'assister une opération d'administration civile des Nations Unies dans l'exercice de son mandat.

CHAPITRE IV

PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE HUMAINE DANS LE CADRE DU REGIME D'ADMINISTRATION INTERNATIONALE

Article 12

Obligation générale de promouvoir le respect des droits de la personne humaine

Conformément au paragraphe 3 de l'article 1 et article 55 de la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international général, les Nations Unies, et toute autre institution internationale autorisée par les Nations Unies, ont l'obligation générale de promouvoir le respect universel et effectif des droits de la personne humaine et des libertés fondamentales pour tout sujet relevant de leur autorité dans le cadre d'un régime d'administration internationale.

Article 13

Mise en place d'un cadre juridique précis en matière de protection des droits de la personne humaine en droit local

1. En toutes circonstances, l'organe international a le devoir de respecter les normes relatives à la protection des droits de la personne humaine applicables selon le droit local.
2. Pour s'acquitter de l'obligation générale énoncée à l'article 12 de la présente résolution, les Nations Unies ou une autre institution internationale compétente devraient prévoir dans le mandat de l'organe international les normes relatives à la protection des droits de la personne humaine qui seront applicables en droit local, le cas échéant par référence aux principaux instruments conventionnels internationaux en la matière.
3. Le mandat devrait imposer d'une manière claire à l'organe international le devoir de respecter, dans l'exercice de ses fonctions réglementaires ou exécutives, les normes du droit international général relatives à la protection des droits de la personne humaine applicables en droit local.

4. Dans le silence du mandat, l'organe international devrait préciser par acte réglementaire les normes relatives à la protection des droits de la personne humaine applicables en droit local, le cas échéant par référence aux principaux instruments conventionnels internationaux en la matière.

5. L'organe international doit s'assurer que les institutions locales respectent, dans l'exercice de leurs propres fonctions, les normes relatives à la protection des droits de la personne humaine applicables en droit local.

Article 14

Instruments conventionnels de protection des droits de la personne humaine

1. Sous réserve des dispositions d'un mandat adopté en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, l'organe international doit respecter, dans l'exercice de ses fonctions, les termes des instruments conventionnels de protection des droits de la personne humaine incorporés dans la législation antérieure applicable au titre du droit local conformément à l'article 9 de la présente résolution.

2. En vue de renforcer la protection des droits de la personne humaine pendant le régime d'administration, l'organe international doit :

a) étendre l'applicabilité des termes de certains instruments contraignants relatifs à la protection des droits de la personne humaine à l'intérieur de l'entité territoriale soumise au régime d'administration, lorsque ces instruments n'y étaient auparavant pas applicables au titre du droit local ;

b) conclure des accords ou des arrangements spécifiques avec les institutions internationales compétentes afin de permettre aux organes de surveillance des traités concernés d'exercer leurs fonctions de contrôle du respect des instruments pertinents relatifs à la protection des droits de la personne humaine applicables au titre du droit local à l'intérieur de l'entité territoriale soumise au régime d'administration.

3. Dans l'hypothèse où le Conseil autorise, en vertu du chapitre VII de la Charte, des États membres à établir une force multinationale chargée d'assister un organe international dans l'exécution de son mandat, les instruments conventionnels relatifs à la protection des droits de la personne humaine auxquels sont parties les États concernés s'appliquent sous réserve du paragraphe 4 de l'article 15 de la présente résolution.

Article 15

Pouvoir de dérogation

1. Le mandat devrait préciser expressément si et dans quelle mesure l'organe international, dans l'exercice de ses fonctions, est en droit de déroger aux normes relatives à la protection des droits de la personne humaine qui font partie du droit local.

2. Dans l'hypothèse où le mandat autorise expressément des dérogations, il devrait en préciser la procédure et le mécanisme de contrôle.

3. Les clauses conventionnelles imposant aux États parties le devoir de notification des mesures dérogatoires à l'organe de surveillance conventionnel compétent peuvent s'appliquer sur la base d'un arrangement spécifique conclu entre l'organe international et l'institution internationale dont relève l'organe conventionnel compétent conformément au paragraphe 2, b) de l'article 14 de la présente résolution.

4. Lorsque le Conseil autorise, en vertu du chapitre VII de la Charte, des États membres des Nations Unies à établir une force multinationale chargée d'assister un organe international dans l'exécution de son mandat, il devrait préciser dans le mandat si et dans quelle mesure ces États, dans l'exercice de leurs fonctions, sont en droit de déroger aux obligations découlant d'instruments conventionnels relatifs à la protection des droits de la personne humaine auxquels ils sont parties.

5. Dans le silence du mandat, l'établissement par le Conseil de sécurité ou par une autre institution internationale autorisée par celui-ci d'un régime d'administration internationale en vertu du chapitre VII de la Charte n'implique pas automatiquement que l'organe international, ou les États autorisés conformément au paragraphe 4 du présent article, ont le pouvoir de déroger aux normes relatives à la protection des droits de la personne humaine.

6. Aucune dérogation n'est permise aux normes impératives du droit international général (*jus cogens*) relatives à la protection des droits de la personne humaine.

CHAPITRE V

CONTROLE DES ACTES DE L'ORGANE INTERNATIONAL ET MECANISMES DE RESPONSABILITE

Article 16

Contrôle des actes de l'organe international

1. A moins que le mandat ou les actes réglementaires de l'organe international n'en disposent autrement, les juridictions locales ne sont pas compétentes pour contrôler la conformité des actes, réglementaires ou exécutifs, de l'organe international avec son mandat et avec les normes relatives à la protection des droits de la personne humaine applicables en droit local.

2. Le mandat, ou dans son silence un acte réglementaire de l'organe international, doivent établir des mécanismes spécifiques permettant de contrôler la conformité des actes, réglementaires ou exécutifs, de l'organe international avec son mandat et les normes relatives à la protection des droits de la personne humaine applicables en droit local. Ces mécanismes devraient prendre la forme d'un organe compétent pour recevoir et instruire des plaintes introduites par toute personne relevant de l'autorité de l'organe international et s'estimant lésée dans ses droits par un acte de cet organe.

3. Conformément au paragraphe 2, b) de l'article 14 et au paragraphe 3 de l'article 15 de la présente résolution, l'organe international devrait conclure des accords ou arrangements spécifiques avec les organes de surveillance conventionnels compétents afin de permettre un contrôle international efficace du respect par cet organe des instruments conventionnels de protection des droits de la personne humaine applicables en droit local.

Article 17

Privilèges et immunités

1. Les Nations Unies et toute autre institution internationale autorisée par les Nations Unies jouissent à l'intérieur de l'entité territoriale soumise au régime d'administration de la capacité juridique et des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance les prérogatives de puissance publique et atteindre les buts fixés par le mandat.

2. En l'absence d'un mécanisme de règlement des différends en matière de contrats ou d'autres différends de droit privé, y compris relatifs à des dommages subis par des particuliers du fait de l'organe international, institué par ce dernier ou convenu avec l'autre partie dans le cas d'espèce, les Nations Unies ou une autre institution internationale agissant pour celles-ci ne jouissent pas de l'immunité juridictionnelle devant les tribunaux compétents, sauf par rapport aux actes commis *jure imperii*.

Article 18

Mécanismes alternatifs de règlement des différends

1. En contrepartie des immunités prévues par l'article 17 de la présente résolution, le mandat doit prévoir l'établissement de mécanismes alternatifs de règlement des différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé impliquant l'organe international, y compris relatifs à des dommages subis par des particuliers du fait de l'organe international.

2. Dans le silence du mandat, l'organe international doit mettre en place des mécanismes alternatifs de règlement pour les différends mentionnés au paragraphe premier du présent article.

3. Les mécanismes alternatifs de règlement des différends doivent être appropriés et efficaces, c'est-à-dire offrir toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité conformément aux principes internationaux pertinents en la matière.

Article 19

Responsabilité internationale

1. La responsabilité internationale d'une institution internationale établissant un régime d'administration territoriale internationale est régie par les dispositions pertinentes des Articles sur la responsabilité des organisations internationales et, par analogie, des Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite élaborés par la Commission du droit international.

2. Le comportement de l'organe international est considéré comme un fait de l'institution internationale ayant autorité sur cet organe en droit international.

3. Lorsque le Conseil de sécurité autorise, en vertu du chapitre VII de la Charte, des États membres des Nations Unies ou une autre institution internationale à établir une force multinationale chargée d'assister un organe international dans l'exécution de son mandat, le comportement de ces États ou de cette institution n'est en principe pas considéré comme un fait des Nations Unies, sous réserve des Articles sur la responsabilité des organisations internationales élaborés par la Commission du droit international.

4. Les dispositions des paragraphes 2 et 3 du présent article sans préjudice de toute question de responsabilité partagée des Nations Unies, des États participant à une force multinationale ou d'une autre institution internationale autorisée par les Nations Unies, qui pourrait se poser dans le cadre d'un régime d'administration internationale.

5. Dans le cas d'un régime de substitution, le comportement des autorités locales est considéré comme un fait de l'institution internationale ayant établi le régime.

6. L'organe international visé par la présente résolution est tenu de réparer les dommages causés conformément aux règles de responsabilité applicables.

7. Les dispositions précédentes sont sans préjudice de la responsabilité pénale individuelle, de droit local ou international, et, notamment, du rôle des juridictions internationales, telle que la Cour pénale internationale.

Article 20

Fonction consultative de la Cour internationale de Justice

Dans l'hypothèse où se poserait une question importante et complexe relative à l'interprétation ou à l'application du mandat ou de tout autre instrument pertinent, les organes compétents des Nations Unies, et tout particulièrement l'organe qui a établi le régime d'administration, devraient tenir dûment compte de la possibilité de soumettre à la Cour internationale de Justice une demande d'avis consultatif.