

ARTICLE DE LA REVUE JURIDIQUE THÉMIS

On peut se procurer ce numéro de la Revue juridique Thémis à l'adresse suivante :

Les Éditions Thémis

Faculté de droit, Université de Montréal

C.P. 6128, Succ. Centre-Ville

Montréal, Québec

H3C 3J7

Téléphone : (514)343-6627

Télécopieur : (514)343-6779

Courriel : themis@droit.umontreal.ca

© Éditions Thémis inc.

Toute reproduction ou distribution interdite
disponible à : www.themis.umontreal.ca

Le droit international a-t-il une saveur coloniale ? L'héritage des institutions internationales multilatérales

Isabelle DUPLESSIS*

Résumé

Depuis la fin de la guerre froide et les attentats terroristes du 11 septembre 2001, la recolonisation des États voyous a été envisagée au plan international, parfois avec force et urgence. Or, est-il juste d'invoquer la recolonisation, dans le cas notamment des États africains, alors que le projet colonialiste porté au XIX^e siècle par les puissances européennes semble ne jamais avoir été complètement abandonné ? Le droit international fut à cette époque un outil de conquête des sociétés non européennes. La philosophie coloniale traverse aussi le droit au XX^e siècle. Elle s'est institutionnalisée par l'entremise de la Société des Nations

Abstract

Since the end of the cold war and the terrorist attacks of September 11th, 2001, the recolonization of the rogue states has been considered on the international level, sometimes with force and urgency. Now, is it fair to invoke the recolonization in the case, in particular, of the African states when the colonialist project undertaken in the 19th century by the European powers has never been completely abandoned? International law at the time was used as a tool to conquer non-European societies. Colonial philosophy is also present in 20th century law. It became institutionalized by the League of Nations followed by the United Nations. Legal

* Professeure à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Les recherches qui ont conduit à la rédaction du texte ont bénéficié du soutien du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) – Programme INÉ du Canada dans le cadre d'un projet intitulé *Les rapports dialogiques entre le droit constitutionnel et le droit international : effets sur les fondements de l'État et la représentation de la société civile dans un contexte de mondialisation*. Les recherches ont également bénéficié de l'appui du Fonds Georg Stellari de la Faculté de droit de l'Université de Montréal. L'auteur désire enfin remercier le professeur Ghislain Massé pour avoir pris le temps de lire et corriger la première version de ce texte.

puis des Nations Unies. Des techniques juridiques d'administration internationale des territoires non indépendants et des populations jugées incapables de prendre en main leur destinée ont été expérimentées dans le cadre du système de mandats de la Société des Nations et dans le régime de tutelle des Nations Unies. Dans la deuxième moitié du XX^e siècle, la mission civilisatrice à l'égard des États postcoloniaux sera reprise par les institutions internationales de Bretton Woods. Le fonctionnement de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international ressemble à celui de ses prédécesseurs même s'il apparaît plus neutre et objectif en s'appuyant sur l'objectif de développement économique et sur la nécessité d'intégrer les États postcoloniaux dans le grand marché mondial.

techniques which supervised the international administration of non-independent territories and of populations deemed incapable of governing themselves have been experimented through the system of mandates by the League of Nations and under the trusteeship system of the United Nations. During the second half of the 20th century the civilizing mission regarding the post-colonial states was taken over by the international institutions created in Bretton Woods. The workings of the World Bank and the International Monetary Fund are similar to those of its predecessors even if they appear to be more neutral and objective because their goal consists in promoting economic development and the integration of post-colonial states into the global market.

Plan de l'article

Introduction	315
I. L'administration coloniale sous la SDN et l'ONU: de l'arriération civilisationnelle à économique	320
II. Les institutions de Bretton Woods et les appels à la recolonisation de l'Afrique: retour à la case civilisationnelle ?	336
Conclusion	354

Plusieurs choses ont été dites et écrites sur l'Afrique postcoloniale. Les commentaires sont souvent empreints d'impuissance voire de lassitude. Les situations nationales se recourent dans la description de conditions exécrables dans lesquelles le continent est plongé depuis la décolonisation des années 1950 et 1960. L'indigence et l'économie de misère des pays africains sont pointées du doigt sans espoir réel de rémission. La corruption, l'ineptie et le despotisme des élites politiques nationales sont condamnés. Les conflits militaires, les rivalités ethniques, les flux de réfugiés et les pandémies, qui déciment les populations, pareillement déplorés. L'État postcolonial africain battrait de l'aile notamment au Liberia, au Rwanda, au Soudan et en Somalie. D'autres tenteraient de maintenir un fragile équilibre politique, mais feraient craindre le pire comme dans les cas de la République démocratique du Congo, du Nigeria, du Mozambique, de l'Angola ou de l'Éthiopie¹.

Les conditions économiques et sociales vécues par les populations africaines alimentent les réflexions sur l'avenir de l'État et sur la souveraineté plus généralement. Elles suscitent des réflexions, voire d'amères constatations, sur l'échec de la transposition de la souveraineté aux entités politiques postcoloniales africaines au lendemain des indépendances. En vertu de leur caractère souverain, notion juridique construite à partir de l'expérience pluriséculaire européenne et propre au fonctionnement du système international dans son ensemble à partir de la deuxième moitié du XX^e siècle, les États sont protégés dans leur intégrité territoriale et leur indépendance politique par le principe de l'égalité juridique et la règle de non-intervention².

La greffe de la souveraineté *de jure* au lendemain des indépendances n'a toutefois pas eu les effets souhaités, notamment dans le

¹ Makau MUTUA, « Why Redraw the Map of Africa: A Moral and Legal Inquiry », 16 *Mich. J. Int'l L.* 1113, 1116 (1994-1995).

² *Charte des Nations Unies*, adoptée le 26 juin 1945, C.N.U.C.I.O., vol. 15, p. 365 ; [1945] R.T. Can. n° 7. L'article 2(1) souligne que l'« Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres » et, au paragraphe 4, que 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 ».

cas de l'État postcolonial africain³. La protection juridique accordée à l'État serait demeurée formelle au point d'en paraître artificielle. Avec le temps, le statut juridique d'État souverain a été incapable à lui seul d'apporter aux populations les moyens matériels nécessaires pour exercer réellement leur autonomie. Au contraire, le développement économique et social des populations africaines serait pratiquement arrêté et les gouvernements nationaux dépourvus du pouvoir de gouverner. Pour cette raison, l'État postcolonial africain a même donné à certains l'impression d'être enfermé dans une capsule hors du temps et de l'histoire⁴. En fait, il est vite apparu comme étant susceptible d'être téléguidé par des puissances extérieures, que celles-ci soient incarnées par un État singulier ou par les diktats du marché mondial.

Face à l'échec de la transposition de la souveraineté en Afrique, le discours au sein des organisations internationales s'est modifié au fil du temps quant au traitement à accorder aux « quasi-États ». Afin de pouvoir construire les structures civiles et gouvernementales jugées nécessaires, mais absentes, la tutelle de certains États africains a été considérée. Les scénarios envisagés cherchent en quelque sorte à sauver les peuples d'eux-mêmes, tant au plan politique que juridique, en créant les conditions matérielles propres à l'exercice d'une souveraineté réelle ou *de facto*⁵. Depuis la fin de la Guerre froide, le discours devient parfois alarmiste quant à la nécessité de se prémunir contre les défaillances étatiques en mettant en place un régime de tutelle pour des États qualifiés de voyous et dangereux pour leur population et les autres États. D'aucuns en appel-

³ L'opposition éclairante entre la souveraineté *de jure* et la souveraineté *de facto* a été élaborée par Robert JACKSON, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁴ Reprenant en quelque sorte l'image utilisée par Hegel pour décrire l'Afrique dans sa *Philosophie de l'histoire*. Hormis l'Égypte, Hegel confine l'Afrique à un état de nature, opposé à la conscience, sans État ni constitution politique, bref, à un continent hors du temps et de l'histoire. Sur l'influence de la pensée hégélienne dans la conception de l'administration coloniale de l'Afrique au XIX^e siècle : James Thuo GATHII, « Retelling Good Governance Narratives on Africa's Economic and Political Predicaments: Continuities and Discontinuities in Legal Outcomes Between Markets and States », 45 *Vill. L. Rev.* 971, 975 et suiv. (2000).

⁵ Cette tendance a été remarquée par Ruth GORDON, « Saving Failed States: Sometimes A Neocolonialist Notion », 12 *Am. U. J. Int'l L. & Pol'y* 903 (1997).

lent alors ouvertement à une recolonisation de l'Afrique pour le maintien de la paix et du système international⁶.

Est-il juste de parler de recolonisation de certaines régions du monde ? Les scénarios imaginés dans les années 1990 ne poursuivent-ils pas un vieux projet en droit international, dont les institutions internationales à vocation universelle, comme la Société des Nations (SDN) et l'Organisation des Nations Unies (ONU) avaient elles-mêmes hérité au XX^e siècle ? En quoi le travail de ces organisations internationales est-il différent des autres formes d'hégémonie exercées dans l'histoire ? Le colonialisme n'a-t-il jamais cessé de s'appliquer au continent africain depuis la fin du XIX^e siècle ? Plus généralement, le droit international n'a-t-il pas prolongé la subordination des pays du Tiers-Monde envers les puissances occidentales en bénéficiant des forums internationaux créés au XX^e siècle ? Ne fait-il pas toujours de même ? Doit-on en conclure à un colonialisme inhérent au droit international⁷ ?

⁶ Voir, entre autres : Gerald B. HELMAN and Steven R. RATNER, « Saving Failed States », 89 *Foreign Policy* 3 (1992) ; Robert D. KAPLAN, « The Coming Anarchy », (fév. 1994) *Atlantic Monthly* 44 ; William PFAFF, « A New Colonialism », (1995) 74 *Foreign Affairs* 2 et, du même auteur, « Africa Needs Europe to Get Involved Again in a Different Spirit », (1994) *Int'l Herald Trib.* (Aug. 15) ; Jon H. SYLVESTER, « Sub-Saharan Africa: Economic Stagnation, Political Disintegration and the Specter of Recolonization », 27 *Loy. L.A. L. Rev.* 1299 (1994).

⁷ C'est la thèse soutenue, en particulier, par les *Third World Approaches to International Law* (TWAIL) pour qui le droit international est un médium visant à reproduire des hiérarchies raciales et à placer les sociétés non européennes en état d'infériorité et de dépendance : Antony ANGHIE, « What is TWAIL: Comment », 94 *Am. Soc. of Int'l L. Proceedings* 39 (2000) ; Karin MICKELSON, « Rhetoric and Rage: Third World Voices in International Legal Discourse », 16 *Wis. Int'l L.J.* 353 (1997-1998) ; Makau MUTUA, « What is TWAIL? », 94 *Am. Soc. Int'l L. Proceedings* 31 (2000). Si la reproduction des hiérarchies raciales est plus dissimulée de nos jours, elle n'en demeure pas moins au cœur des institutions juridiques internationales. Le caractère prétendument neutre du droit et du système international libéral a aussi été dénoncé par les *Critical Legal Studies*. Consulter notamment : Anthony CARTY, *The Decay of International Law? A Reappraisal of the Limits of Legal Imagination in International Affairs*, Manchester (UK), Manchester University Press, 1986 ; David KENNEDY, « A New Stream of International Legal Scholarship », 7 *Wis. Int'l L.J.* 1 (1989) ; Martti KOSKENNIEMI, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Helsinki, Lakimiesliiton Kustannus, 1989 ; Nigel PURVIS, « Critical Legal Studies in Public International Law », 32 *Harv. Int'l L.J.* 81 (1991).

Certes, le droit international a été dans l'histoire un instrument pour l'expansion territoriale des sociétés européennes, au XVI^e siècle pour l'Amérique, et au XIX^e siècle pour l'Asie et l'Afrique. Le colonialisme de la fin du XIX^e siècle reposait, du moins dans la doctrine des juristes sinon dans la pratique des puissances impériales européennes, sur une dichotomie raciste qui départageait le monde entre nations civilisées et barbares⁸. L'acquisition des titres juridiques se faisait par occupation, possession de territoires considérés sans maître, conquête, annexion suite à une guerre, ou cession bilatérale⁹. Les puissances européennes pouvaient privilégier l'établissement de protectorats ou de colonies plus formellement. Elles pouvaient encore préférer départager entre elles, par convention, des sphères d'influence exercées sur le continent africain¹⁰.

Ces méthodes d'acquisition territoriale nous apparaissent aujourd'hui inconcevables en ce qu'elles nient le principe de l'autodétermination des peuples. La conviction contemporaine dans ce principe juridique des relations internationales peut parfois nous donner l'impression que le colonialisme est un phénomène circonscrit dans le temps. Cette impression a de surcroît été amplifiée par

⁸ Cette hiérarchie culturelle a été codifiée au début du XX^e siècle et, bien qu'elle soit tombée en désuétude, elle se trouve encore aujourd'hui consacrée à l'article 38(1)c) du *Statut de la Cour internationale de Justice* annexé à la *Charte des Nations Unies*. L'article 38 énumère les instruments auxquels la Cour, organe judiciaire principal des Nations Unies, peut avoir recours afin de résoudre les différends conformément au droit international. Parmi ceux-ci, l'alinéa c) mentionne les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées.

⁹ Sur les méthodes utilisées au XIX^e siècle dans l'expansion mondiale des sociétés européennes, consulter notamment : C.H. ALEXANDROWICZ, « The Afro-Asian World and the Law of Nations », (1968) I *Recueil des cours de l'Académie de droit international* 121 ; Antony ANGHIE, « Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law », 40 *Harv. Int'l L.J.* 1 (1999), propos repris dans sa monographie magistrale intitulée *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 ; le classique de Gerrit W. GONG, *The Standard of « Civilization » in International Society*, Oxford, Clarendon Press, 1984 ; Suzanne LALONDE, *Determining Boundaries in a Conflicted World: the Role of uti possidetis*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2002 ; M. MUTUA, *loc. cit.*, note 1, 1128.

¹⁰ L'émergence d'un droit des gens européen à la fin du Moyen-Âge signifiait, à terme, l'établissement d'un ordre spatial à l'ensemble de la planète. C'est ce qui a fait dire à Carl Schmitt que l'appropriation des territoires et le colonialisme pratiqués par les sociétés européennes sont au cœur du droit international : Carl SCHMITT, *Le nomos de la terre dans le droit des gens du Jus Publicum Europaeum*, Paris, P.U.F., 2001.

le mouvement de la décolonisation formelle qui a eu lieu dans les années 1950 et 1960. Or, les relations normatives tissées entre les peuples et les civilisations ont toujours été marquées, aussi loin que dans l'Antiquité, par l'inégalité matérielle et par le sceau impérial ou hégémonique de l'une ou des grandes puissances du moment¹¹. De là, faut-il réduire le droit international à un instrument au service des appétits des Grandes Puissances et de la bonne conjoncture ? Le colonialisme est-il inhérent aux relations internationales et le droit son fidèle reflet ?

Afin de nous prononcer sur la justesse de l'affirmation suivant laquelle, hier comme aujourd'hui, le droit international n'a su être que l'instrument des velléités impérialistes, il importe de retracer la philosophie coloniale dans ses manifestations contemporaines. À partir du système des mandats de la SDN et du régime de tutelle de l'ONU pour les territoires non indépendants, la première partie illustrera le projet moderne, démiurgique, porté tout au long du XX^e siècle par les organisations internationales, celui de créer un État souverain à partir des peuples jugés d'une façon ou d'une autre en « déficit civilisationnel ». Ces exemples démontreront que le droit international prolonge bel et bien l'entreprise coloniale héritée du XIX^e, mais à l'aide de techniques juridiques consistant à créer des États souverains à partir des territoires non indépendants placés sous mandat ou tutelle (Partie I).

Aujourd'hui, la philosophie coloniale est souvent associée au travail des institutions internationales de Bretton Woods¹² et s'articulerait autour d'une dichotomie d'ordre économique. À ce titre, les

¹¹ Sur les façons dont l'inégalité matérielle s'est traduite dans les relations conventionnelles et coutumières entre les États, on consultera notamment : Wilhelm G. GREWE, *The Epochs of International Law*, Berlin/New York, Walter de Gruyter, 2000 ; Nico KRISCH, « International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order », (2005) 16 *Eur. J. Int'l L.* 369 ; China MIÉVILLE, *Between Equal Rights. A Marxist Theory of International Law*, Leiden/Boston, Brill, 2005 ; Yasuaki ONUMA, « When Was the Law of International Society Born? An Inquiry of the History of International Law from an Intercivilizational Perspective », (2000) 2 *Rev. hist. dr. int.* 1 ; Gerry SIMPSON, *Great Powers and Outlaw States. Unequal Sovereigns in International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

¹² Cette expression réfère au Fonds monétaire international (FMI) et au groupe de la Banque mondiale, créés au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, à Bretton Woods aux États-Unis. Ces organisations internationales économiques et financières représentent des institutions spécialisées des Nations Unies.

programmes de bonne gouvernance de la Banque mondiale visant à lier le commerce et les droits de l'homme dans l'administration internationale des États ont directement bénéficié des méthodes juridiques élaborées sous la SDN. Si la philosophie coloniale a été à l'œuvre tout au long du XX^e siècle au travers des organisations internationales, elle a pris un tour nettement plus dramatique depuis les événements terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Les scénarios favorables à la recolonisation formelle de certains États ont alors été justifiés dans un dessein plus large, certains diront paranoïaque, concernant la sécurité nationale et la paix internationale. La deuxième partie de cette étude s'attachera à la philosophie coloniale observée dans des phénomènes juridiques contemporains, notamment dans le « traitement thérapeutique minceur » réservé aux États postcoloniaux africains au sein des institutions internationales économiques et financières. La philosophie coloniale se manifesterait également dans certaines actions entreprises au nom de la paix et de la sécurité internationales contre les États voyous au sein de l'ONU. On en appelle alors à la recolonisation formelle menée dans le cadre d'une organisation internationale ou, de manière unilatérale, par l'une ou les grandes puissances coalisées du moment (Partie II).

I. L'administration coloniale sous la SDN et l'ONU : de l'arriération civilisationnelle à économique

Si la philosophie coloniale a pris des formes différentes au gré des siècles, des modes de gestion internationale et de la rectitude politique, elle ne constitue ni une exception historique ni une aberration du droit des gens européen de la fin du XIX^e siècle¹³ et demeure bien présente dans les relations internationales multilatérales. Sous des apparences plus neutres que celles clairement racistes véhiculées au XIX^e siècle, les relations de subordination établies

¹³ Si le colonialisme prend aujourd'hui des allures différentes, il n'est pas éphémère ni même exceptionnel. James Thuo GATHII, « Neoliberalism, Colonialism and International Governance: Decentering the International Law of Governmental Legitimacy », 98 *Mich. L. Rev.* 1996, 2020 (1999-2000) : « *If we restrict colonialism to white political rule over nonwhites, [...] then it is possible to understand colonialism as rare and aberrational rather than contemporary and integral to international law* ».

entre les peuples ont pris des allures économiques au XX^e siècle et ont profité de l'institutionnalisation des relations multilatérales au sein des organisations internationales permanentes à vocation universelle. Les relations entre les peuples ont alors renoué avec un colonialisme plus informel, c'est-à-dire un de type économique dont l'exercice ne nécessite pas obligatoirement la présence physique sur le terrain et l'implication politique et militaire directe des puissances coloniales pour asseoir leur domination¹⁴.

L'idée de recolonisation des États lancée dans la foulée de la fin de la Guerre froide apparaît paradoxale dans la mesure où le projet colonial, amorcé à la fin du XIX^e siècle par les puissances européennes, n'est jamais complètement disparu. Ce projet s'est poursuivi sous la SDN et, plus tard, sous l'ONU, organisations internationales permanentes créées respectivement au lendemain d'un conflit mondial, et dont la mission principale est le maintien de la paix internationale entre les États souverains. Le colonialisme, encore exercé de manière unilatérale par les puissances européennes au XIX^e siècle, s'est institutionnalisé au début du XX^e siècle dans un forum multilatéral. Ce sera au tour des organisations internationales, pour ne pas nommer la SDN, de développer des techniques d'administration internationale des territoires non indépendants et des peuples jugés incapables de prendre immédiatement en main leur destin.

L'affirmation de la pérennité de l'aventure coloniale contredit une compréhension commune qui confine cette période de l'histoire à la fin du XIX^e siècle et à un legs honteux de l'Europe. Dans cette perspective étroite, l'aventure coloniale se réduit à la colonisation formelle de l'Afrique par les puissances européennes et se serait déployée de la Guerre franco-allemande en 1871 jusqu'au déclenchement de la Première Guerre mondiale en 1914 approximativement. La description du XIX^e siècle est presque caricaturale à force de dépeindre un État européen, avide de sa souveraineté brandie absolument et plongé, tout comme ses pairs, dans un état de nature violent et anarchique¹⁵.

¹⁴ Le colonialisme revêt l'habit de l'informel, réminiscence de la colonisation britannique du XIX^e siècle : Henri WESSELING, *Le partage de l'Afrique*, Paris, Denoël, 1996.

¹⁵ David KENNEDY, « International Law and the Nineteenth Century: History of an Illusion », 17 *Quinnipiac L. Rev.* 98 (1997-1998).

Le XX^e siècle est, quant à lui, présenté en rupture avec le précédent, rendant ainsi toute comparaison difficile. Contrairement à la violence des appétits impérialistes des puissances européennes qui se sont déchaînés à la fin du XIX^e siècle et ont entraîné une colonisation brutale de l'Afrique, le début du XX^e siècle s'inscrit sous le signe de la modernité. Le droit international se serait alors métamorphosé, en partie sous l'impulsion des organisations internationales et leur mission civilisationnelle. Ces dernières ont indéniablement introduit au sein du système juridique une régularité normative dans la création et l'application des normes juridiques. D'un droit de coexistence, il serait devenu peu à peu un droit de coopération, guidé par des praticiens à la philosophie pragmatique visant à coordonner, créer, agir sur le monde. D'un leadership européen, associé au XIX^e siècle et perçu de manière péjorative car utilisant des catégories racistes, nous serions passés à un tout autre leadership au XX^e siècle, plus aimable car favorable au développement économique des populations, sous l'influence américaine, et empreint d'un esprit pragmatique anglo-saxon¹⁶.

À l'opposé de cette compréhension commune qui opère au moyen d'une rupture historique radicale, l'histoire du droit international suit plutôt une trame narrative et se raconte à partir de la mission civilisationnelle des sociétés, que cette mission soit portée unilatéralement par les grandes puissances européennes au XIX^e siècle, ou qu'elle se soit institutionnalisée au sein d'un forum internatio-

¹⁶ Pourtant, le leadership américain au XX^e siècle ne diffère pas en tout point du leadership européen au XIX^e. La vision pragmatique et le rôle du droit international dans la modernisation de la sphère internationale puisent des influences certaines de la doctrine juridique de la deuxième moitié du XIX^e siècle. L'Institut de droit international, première association professionnelle de juristes internationalistes créée en 1873 en Belgique, illustre bien en quoi le projet des modernes prend racine dans le colonialisme du XIX^e siècle. L'Institut regroupait alors tous les grands noms de l'époque : James Lorimer, Holland, Twiss, Westlake, Hall et Lawrence. Ces juristes partagent tous l'idée d'un droit international, véhicule du progrès pour le domaine international et d'une mission civilisatrice qui épouse l'évolution naturelle des sociétés européennes : Martti KOSKENNIEMI, *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 11-9. Lire également : Nathaniel BERMAN, « Shadows: Du Bois and the Colonial Prospect, 1925 », 45 *Vill. L. Rev.* 959, 966 (2000).

nal multilatéral au XX^e siècle¹⁷. La mission civilisationnelle repose sur l'idée linéaire d'un processus social exclusif peu accommodant, de façon générale, des modes de vie et des différences culturelles entre sociétés¹⁸.

Au XX^e siècle, le projet de créer en Afrique des États souverains a pris son envol à la fin de la Première Guerre mondiale, avec l'établissement d'un système de mandats administré par la SDN pour les territoires et dépendances des puissances allemandes et ottomanes vaincues. Ce projet est typique de l'ambition des modernes : il s'agit d'amener progressivement, de Genève, des populations non européennes à la civilisation. À sa manière, la SDN prétend contribuer à la rationalisation des relations internationales en développant des techniques d'administration internationale des populations non européennes. Cette « mission sacrée »¹⁹ incombait à quelques États mandataires membres de l'organisation et devait être menée avec l'aide des fonctionnaires internationaux, certains spécialisés dans l'administration coloniale. Le rôle de l'organisation internationale dans le processus de modernisation des relations entre les États consistait à construire l'ordre du désordre, en soumettant l'espace international, encore au XIX^e siècle anarchique et violent, au règne du droit et de la raison.

Le projet des modernes, au sein de la SDN comme ailleurs, repose essentiellement sur l'idée de progrès historique, d'un encadrement téléologique de la société et du contrôle des passions humaines

¹⁷ Sur l'évolutionnisme juridique historique propre au projet libéral des modernes et porté par l'Angleterre victorienne : Casper SYLVEST, « International Law in Nineteenth-Century Britain », (2004) LXXV *British Yearbook Int'l L.* 9, 12 et 37.

¹⁸ *Id.*, 40.

¹⁹ Suivant l'expression consacrée à l'article 22(1) du *Pacte de la SDN* de 1919 :

Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des États qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation.

L'article 22(2) prévoit que :

[La] meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataire et au nom de la société.

en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales²⁰. Cet objectif nécessite toutefois un agencement spatial particulier qui, pour fonctionner, a vocation à embrasser l'ensemble de la planète. Les forces passionnelles dissolvantes portées par les peuples doivent être reléguées et contenues, dans toute la mesure du possible, à l'intérieur d'un territoire national. L'irrationalité des hommes sera guérie au moyen de la raison, mais cette guérison se pratique dans un cadre territorial circonscrit, idéalement sous la supervision d'un appareil étatique semblable au modèle européen de l'État de droit²¹.

Si la nation évoque la passion, issue des forces culturelles « primitives », celles qui consomment les peuples, l'international incarne l'opposé, à savoir l'encadrement des pulsions violentes par la raison et le droit. Pour contrôler les passions humaines, la SDN mettra l'accent sur les possibilités infinies de la technique et de l'ingénierie. Les fonctionnaires internationaux de l'entre-deux-guerres chercheront à allier, dans un ensemble cohérent, les forces contradictoires liées à la passion nationaliste et à la raison juridique internationale. Ils élaboreront pour une première fois des techniques d'administration internationale visant à métamorphoser l'énergie politique et culturelle destructrice contenue dans les passions nationales et construire ainsi de l'ordre du désordre²².

²⁰ Dans le cadre de la modernité, le droit international apparaît comme une technique sociale de direction des sociétés : Martti KOSKENNIEMI, « International Law in Europe: Between Tradition and Renewal », (2005) 16 *Eur. J. Int'l L.* 113, 114.

²¹ Nathaniel BERMAN, « A Perilous Ambivalence: Nationalist Desire, Legal Autonomy, and the Limits of the Interwar Framework », 33 *Harv. Int'l L.J.* 353 (1992). Sur la notion d'État de droit au plan international : Jacques-Yvan MORIN, *L'État de droit : émergence d'un principe du droit international*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1995.

²² Sur le modernisme, le nationalisme et les techniques juridiques d'administration internationale initiées dans le cadre de la SDN, lire deux incontournables de Nathaniel BERMAN : « Modernism, Nationalism, and the Rhetoric of Reconstruction », 4 *Yale J.L. & Human.* 351 (1992) et « Between "Alliance" and "Localization": Nationalism and the New Oscillationism », 26 *N.Y.U.J. Int'l L. and Pol.* 449 (1993-1994). Deux techniques internationales de contrôle de la nation seront expérimentées dans le cadre européen par la SDN. Les juristes de l'entre-deux-guerres vont tantôt prôner des expériences de gestion internationale directe, tantôt des tentatives visant à localiser le conflit au moyen de la règle de non-intervention. Cette oscillation entre l'activisme international et la retenue cherche à restreindre le conflit à un territoire et éviter ainsi le coulage des passions hors des frontières, jusqu'au territoire des nations civilisées, risquant du coup d'embraser le fond originel et violent des peuples, toujours susceptible de s'éveiller à nouveau.

La SDN occupe une fonction démiurgique centrale dans l'imaginaire des juristes de l'entre-deux-guerres²³. La mission civilisationnelle de l'organisation est à l'œuvre particulièrement dans

La SDN procédera à l'administration internationale directe de certains territoires comme ceux de la Saar et de la Haute-Silésie. À titre d'exemple, pour la région de la Haute-Silésie, il y a eu reconnaissance par la SDN de l'autorité de deux souverains sur la région, la Pologne et l'Allemagne, occupation simultanée des lieux par des troupes alliées et imposition d'un plébiscite prévu dans le cadre du Traité de Versailles de 1919 sous le contrôle d'une commission internationale. Un régime supranational en a été la conséquence et a essayé sur une période de 15 ans d'intégrer les systèmes juridiques des deux souverains, tout en maintenant temporairement l'unité de la région par des garanties relatives aux droits des minorités. Le plébiscite sous contrôle international représente d'ailleurs un artifice juridique cher aux juristes de l'époque. Ce procédé juridique visait à canaliser les forces brutes du nationalisme en octroyant l'autodétermination à des groupes nationaux, tout en fournissant simultanément une protection internationale des droits des minorités sur le territoire national. Quant à la deuxième technique de contrôle de la nation expérimentée par la SDN, l'obligation de non-ingérence faite aux tiers à un conflit national prendra toute son importance à partir de la Guerre d'Espagne en 1936. Elle sera également une méthode privilégiée visant à contenir les conflits. On a alors parlé avec justesse d'une technique juridique des conflits civils proche du fonctionnalisme agnostique. Il est entendu que la non-intervention épouse une politique de « *containment* » et constitue, à l'instar de l'administration internationale directe par une organisation internationale, une technique visant à réprimer les passions déchirantes associées aux forces nationalistes à un territoire. La règle de non-intervention imposée aux tiers dans un conflit national empêche la contagion et la violence de s'étendre aux États périphériques. En 1937, toujours dans l'exemple espagnol, on ajoutera à cette politique d'abstention imposée aux puissances européennes l'intervention humanitaire comme un complément naturel. Des méthodes similaires, interdisant aux tiers d'intervenir dans un conflit national tout en achevant une aide humanitaire sous le contrôle de l'organisation internationale, sont déployées, encore aujourd'hui, dans le cadre du Conseil de sécurité des Nations Unies.

²³ Cette fonction démiurgique est illustrée dans le conte *Frankenstein, ou le Prométhée moderne*, imaginé en 1817 par Mary Shelley à l'âge de 18 ans. Le rêve de domination du corps et de la nature comme idéal de liberté humaine y est illustré par l'histoire d'un savant construisant un homme artificiel à partir de bouts de cadavres. Le monstre, puissant et conscient, souffre bientôt de la terreur qu'il inspire aux autres. Il se vengera de son état de solitude, des hommes et du maître qui l'a créé. Le docteur Frankenstein incarne le démiurge, paradigme de l'homme moderne qui cherche à dominer la nature au moyen de la raison. Le conte dénonce également les effets pervers qui peuvent résulter des manipulations eugéniques. Miguel BENASAYAG, *Le mythe de l'individu*, Paris, La Découverte/poche, 2004, p. 54 et 55 :

Pour le rationalisme moderne, si la liberté et le bonheur de l'homme sont ou passent par la domination, cette domination du réel doit s'effectuer par le biais de la

l'administration internationale des anciennes dépendances perdues par les puissances vaincues au cours de la Première Guerre mondiale²⁴. Les populations africaines, qui habitaient les territoires non indépendants, évoquaient le caractère sauvage et primitif chez l'Homme. Elles éveillaient les peurs européennes rattachées à la violence originelle, aux pulsions irrationnelles²⁵, passions que les théories du contrat social avaient vainement cherché à contenir par la sortie de l'état de nature. Les populations africaines étaient associées au danger et à une violence primitive qu'il faut réprimer puis transformer au moyen de la raison. Le système des mandats de la SDN s'occupera d'amener certains peuples africains à la civilisation²⁶. En l'absence d'une autorité centrale et exclusive au plan international, c'est-à-dire une qui donne et applique la loi²⁷, et à suivre l'exemple récent d'administration des États échoués ou vulnérables

raison. Raison qui, dans l'esprit occidental, est indissociable du déterminisme. La raison et le scientisme déterministe sont ainsi placés aux lieux de commande : n'est proclamé rationnel que ce qui est analytiquement prévisible, et la raison part en croisade pour la transparence totale. Dans la conquête du « continent noir » (du réel, de la nature ou de la femme), la transparence, le dépliement de la complexité seront un objectif en eux-mêmes et pour eux-mêmes. La représentation devient ainsi plus importante que le monde qu'elle est supposée représenter puisque aussi bien ce dernier s'obstine à pêcher par opacité et complexité, qui sont autant de résistances au projet scientifique.

²⁴ La volonté démiurgique des juristes internationalistes au sein de la SDN se manifeste aussi dans leur conception de la guerre et de la paix. Pour les modernes, la guerre représente un moment d'égarement de la raison. Elle est identifiée à la passion et doit être maîtrisée, localisée, contenue dans un territoire. À l'inverse, la paix est synonyme de la raison et de l'ordre. Un mécanisme de sécurité collective et des méthodes de règlement pacifique des différends seront prévus dans le Pacte de la SDN de 1919 afin de métamorphoser la guerre en conflits solubles. Pour un exposé brillant de la transformation de la guerre en différends juridiques dans le cadre de la SDN, lire : David KENNEDY, « The Move to Institutions », 8 *Cardozo L. Rev.* 841 (1986-1987).

²⁵ Annelise RILES, « Aspiration and Control: International Legal Rhetoric and the Essentialization of Culture », 106 *Harv. L. Rev.* 723 (1992-1993).

²⁶ Antony ANGHIE, « Colonialism and the Birth of International Institutions: Sovereignty, Economy, and the Mandate System of the League of Nations », 34 *N.Y.U.J. Int'l L. & Pol.* 513 (2002).

²⁷ Ces manœuvres des juristes internationalistes cherchent à taire l'anxiété liée à l'absence d'une autorité centrale au plan international. Le désir d'un Législateur unique, qui donne la loi à ses sujets tout en étant extérieur au processus juridique, lui procurant ainsi toute sa majesté ou sa justice, rejoindrait inconsciemment le désir du père. La figure patriarcale assurerait la clôture du système juridique international : Anne ORFORD, « The Destiny of International Law », (2004) 17 *Leiden J. Int'l L.* 441.

par les Nations Unies au XX^e siècle, force est de constater que la fonction démiurgique des organisations internationales n'est jamais bien loin.

Bien que le système des mandats de la SDN n'était applicable qu'aux anciens territoires annexés par l'Allemagne et l'Empire ottoman, il en est venu à acquérir une dimension symbolique beaucoup plus vaste, à savoir l'aspiration de la communauté internationale à répondre dans l'avenir aux problèmes coloniaux. L'aventure de la création de l'État souverain par une organisation internationale était d'ores et déjà lancée et la philosophie coloniale, hier encore portée unilatéralement par les puissances européennes, se centralisera autour de la SDN²⁸. Les méthodes de travail visant à concrétiser la mission civilisationnelle sur les territoires non indépendants gagneront en caractère systémique. La rupture entre le colonialisme de la fin du XIX^e siècle et celui du début du XX^e réside peut-être seulement dans les moyens employés : la mission civilisationnelle était dorénavant moins imposée par les armes des puissances européennes qu'encouragée par des fonctionnaires et experts coloniaux au moyen de techniques juridiques, voire de mesures disciplinaires, inculquées aux habitants des territoires non indépendants.

Dans la poursuite de sa mission civilisationnelle, la SDN va s'impliquer de plus en plus profondément dans les fondements politiques et économiques des sociétés africaines. L'administration des territoires sous mandat soulevait en effet des questions complexes concernant le développement économique, les politiques de la santé, de l'éducation et du travail, les relations entre les différentes ethnies sur le territoire et le statut des institutions autochtones existantes. L'organisation procédera à la collecte d'informations concernant les conditions empiriques des territoires placés sous mandat et les us et coutumes des sociétés africaines. Les fonctionnaires internationaux se serviront ensuite des faits observés sur le terrain, consignés dans les rapports périodiques des puissances mandataires, afin de développer un ensemble de standards juridiques applicables à tous les gouvernements des territoires placés sous mandat. La SDN a utilisé une méthode inductive pour formuler une série de

²⁸ Michael Reisman, discutant des traités conclus entre les chefs somaliens et la puissance mandataire britannique, définit les mandats comme des « *modified form of internationally lawful superordination* » : Michael REISMAN, « Reflections on State Responsibility for Violations of Explicit Protectorate, Mandate, and Trusteeship Obligations », 10 *Mich. J. Int'l L.* 231, 236-240 (1989).

normes dont le potentiel d'efficacité était, du moins en théorie, plus élevé puisqu'elles étaient élaborées à partir des données empiriques prélevées du terrain²⁹.

Le système des mandats de la SDN véhiculait toujours, héritage colonialiste oblige, une dichotomie départageant le monde entre civilisés et barbares. Mais il le faisait à partir d'un critère en apparence plus objectif, celui de l'incapacité de certaines populations à se prendre en main au plan économique. L'attitude est encore une fois paternaliste, l'habitant des territoires non indépendant est infantilisé³⁰. Vulnérable, il revient aux fonctionnaires internationaux de lui tracer la voie vers la maturité et de le guider vers la civilisation. Le droit international abandonne le langage à connotation raciste du XIX^e siècle, qui s'appuyait sur une prétendue supériorité morale ou culturelle des Européens, pour épouser un langage neutre, basé sur les chiffres relevés des données contenues dans les rapports annuels des puissances mandataires. Il trouve un fondement scientifique en produisant des statistiques à propos des territoires placés sous mandat.

Le progrès économique apparaît comme une catégorie objective et universelle permettant de départager les cultures aptes à survivre et celles étant appelées à s'éteindre dans un monde moderne³¹.

Economic progress, then, would bring about important social changes both directly and indirectly. For example, it would promote the emergence in mandate populations of modern, efficient communities as well as the emergence of individualism – as opposed to the tribalism that was such a prominent feature of mandate societies and was understood to pose a

²⁹ Parce que les normes s'appuyaient sur les données empiriques du terrain concernant les capacités physiques, psychologiques, l'état de santé et le niveau d'éducation des indigènes, elles étaient mieux en mesure d'inculquer un système disciplinaire aux habitants des territoires non indépendants : A. ANGHIE, *op. cit.*, note 9, p. 164-168. Aujourd'hui, dans l'élaboration des meilleures pratiques, guides destinés aux pays en développement, les institutions économiques et financières puisent dans les méthodes d'administration initiées par la SDN : Antony ANGHIE, «Time Present and Time Past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World», 32 *N.Y.U.J. Int'l L. & Pol.* 243 (1999-2000).

³⁰ Sur l'attitude paternaliste des organisations internationales onusiennes à l'égard des populations autochtones : Chris TENNANT, «Indigenous Peoples, International Institutions, and the International Legal Literature from 1945-1993», 16 *Hum. Rts. Q.* 1 (1994).

³¹ A. ANGHIE, *op. cit.*, note 9, p. 161.

*serious obstacle to the advancement of mandate territories. A particular structure of relationships emerges within the system of analysis adopted by the PMC [Permanent Mandate Commission]. Within this system, the market is associated with modernity, progress, individualism and the universal. Culture, on the other hand, is connected with backwardness, tribal community and the particular.*³²

La préoccupation économique deviendra bientôt dominante et éliminera les autres aspects relatifs à l'administration des mandats. La mission civilisationnelle sera modulée pour désormais intégrer, dans le marché mondial, la force de travail des habitants des territoires placés sous mandat. Les ressources naturelles exploitées dans les territoires non indépendants seront soustraites à l'appartenance des populations locales, qualifiées de patrimoine de la communauté internationale dont tout un chacun contribuait à mettre en valeur. De par leur insertion graduelle dans le commerce mondial, les populations locales devaient bénéficier à terme de l'exploitation de leurs richesses naturelles, exploitation à laquelle elles avaient elles-mêmes participé.

Au départ, le système des mandats de la SDN a été associé à un colonialisme éclairé, car il encourageait la transformation sur place des matières premières par les populations locales. Il faisait ainsi participer directement « l'indigène » à la mission civilisatrice de développement. En étant d'allégeance libre-échangiste, il contrastait avec le « mauvais colonialisme » du XIX^e siècle qui reposait sur l'exploitation et l'acheminement des ressources naturelles vers la métropole européenne³³. Hautement prohibitif au plan des échanges commerciaux entre les nations civilisées, ce colonialisme signifiait pour les modernes une organisation inefficace économiquement et politiquement déstabilisatrice. Les pouvoirs coloniaux avaient en effet pris l'habitude d'imposer de sérieuses restrictions commerciales aux autres pays dans leurs relations avec leurs colonies. En retour, ces pratiques monopolistiques suscitaient des tensions entre les puissances occidentales, favorisaient leur militarisation et menaçaient la paix et la sécurité internationales.

³² *Id.*, p. 162.

³³ *Id.*, p. 157. L'opposition entre le mauvais et le bon colonialisme apparaît artificielle. Elle illustre néanmoins les efforts des modernes pour présenter une trame narrative évolutive du droit et des organisations internationales.

Les forces du marché capitaliste vont profondément transformer les populations locales que la SDN avait pour mission de protéger. Dans certains cas, le système des mandats a fourni aux entreprises multinationales une main-d'œuvre locale captive et servile³⁴. Les grands projets de développement économique dans le secteur des mines, des transports et de l'agriculture, favoriseront la présence occidentale dans les territoires placés sous mandat de manière préjudiciable pour les Autochtones. Les réformes adoptées dans le domaine du travail et de l'éducation, ainsi que dans la politique de distribution des terres, mesures invariablement destinées à augmenter le rendement commercial des territoires sous mandat, bouleverseront parfois jusqu'à l'anéantissement les modes de vie et les traditions des sociétés africaines. Bientôt, la dissociation entre le développement économique des territoires et le bien-être des populations locales sera trop grande pour être cachée. Cette dissociation au sein des objectifs de la SDN³⁵ alimentera en retour la résistance coloniale³⁶.

³⁴ Pour un exemple d'exploitation éhontée des congolais et d'un régime de travail forcé établi sous le contrôle du roi Léopold II de Belgique, lire : Adam HOCHSCHILD, *King Leopold's Ghost: a Story of Greed, Terror, and Heroism in Colonial Africa*, Boston, Houghton Mifflin (1998). Vers 1876, Léopold II, roi des Belges, avait placé les vastes et riches territoires du Congo sous le contrôle d'une association privée philanthropique et humanitaire contre la traite des esclaves. Dans les faits, Léopold II considérait cet État comme sa propriété personnelle. Il s'en proclame aussitôt souverain avant de le léguer à la Belgique à sa mort en 1909. Un régime de travail forcé de la population locale pour l'extraction de l'ivoire et du caoutchouc avait au préalable été instauré. La discipline avait été imposée à l'aide de la pratique atroce de la chicotte et de la coupe des mains. Les villages rebelles ont été incendiés sans merci et les habitants massacrés. En 1885, conformément aux décisions de la Conférence de Berlin, fut fondé l'État indépendant du Congo. L'irréparable s'était déjà produit. Huit à dix millions de congolais seraient morts de ces mesures.

³⁵ Une scission entre la mission de protection de la SDN des habitants placés sous mandat et le développement économique s'accroît au détriment du bien-être des peuples non indépendants, à preuve, le taux de mortalité des autochtones extrêmement élevé : A. ANGHIE, *op. cit.*, note 9, p. 159.

³⁶ Les populations des territoires placés sous mandat avaient le malheur de revendiquer leur indépendance au même moment où leur valeur économique devenait apparente aux puissances coloniales. Les tentatives de ces dernières pour ramener l'ordre seront par conséquent plus féroces et elles accéléreront les phénomènes d'exploitation des populations locales et de spoliation des territoires non indépendants.

La nature des mandats de la SDN variait en fonction du niveau de développement des habitants et leur capacité à se prendre en main³⁷. Trois catégories ont été créées, équivalant, chacune, à un type de mandat. Les mandats de type A visaient essentiellement les peuples du Moyen-Orient jugés, par les Grandes Puissances lors des négociations en vue de l'adoption du Pacte de la SDN à l'aune de leurs intérêts politiques et économiques dans la région, aptes à l'indépendance prochainement³⁸. L'Irak et la Palestine furent administrés par les Britanniques, et la Syrie, par les Français. Les mandats de type B regroupaient plusieurs pays africains, pour qui l'indépendance n'était pas envisagée à court ou à moyen terme. L'implication de la SDN par l'entremise de la puissance mandataire était d'autant plus considérable. Le Cameroun a été placé sous un mandat de ce type et administré par les puissances française et britannique, le Tanganyika par la Grande-Bretagne³⁹ et le Ruanda-

³⁷ Malgré un flou artistique soigneusement entretenu autour du niveau de développement requis, des critères ont été suggérés par la Commission permanente des mandats de la SDN afin de déterminer les conditions permettant de conclure à la capacité d'un peuple d'assurer sa destinée : 1° avoir un gouvernement stable ; 2° être capable de maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique ; 3° être capable de maintenir l'ordre public ; 4° avoir des ressources financières adéquates ; 5° être doté de lois et d'une organisation judiciaire. Ces critères rappellent aujourd'hui ceux de la Banque mondiale et du FMI dans leurs programmes de bonne gouvernance.

³⁸ Les négociations de Versailles en 1919 illustrent les transactions et les motivations des puissances européennes et des dominions du Commonwealth britannique, eux-mêmes en quête d'indépendance internationale, dans l'obtention de mandats. Pour un ouvrage qui se lit comme un roman sur l'ensemble des négociations : Margaret MACMILLAN, *Paris 1919. Six Months that Changed the World*, New York, Random House, 2001. L'attitude américaine face au système de mandat de la SDN est digne de mention. Les États-Unis ont explicitement refusé d'être une puissance mandataire, semonçant l'Europe pour son passé colonialiste tout en occultant leur pratique qui avait subordonné, à la même époque, plusieurs pays en Asie de l'Est. Les Américains ont d'ailleurs fortement milité pour l'octroi de mandats de type A concernant les territoires non indépendants au Moyen-Orient. Sans avoir l'odieux du statut de puissance mandataire, en prônant le libre-échange commercial, ils s'assuraient ainsi un accès aux territoires pétroliers de la région qui relevaient depuis le XIX^e siècle des sphères d'influence européenne.

³⁹ L'article 22 du Pacte de la SDN concernant la mission sacrée de civilisation accordait de larges pouvoirs à la puissance mandataire. Seul, l'article 23 du Pacte apportait une limite à l'administration des mandats relativement au trafic des femmes et des enfants, la prohibition de l'armement et les normes internationales du travail. Des accords particuliers devaient être conclus pour chaque

Urundi par la Belgique. Enfin, pour les mandats de type C, l'indépendance était repoussée aux calendes grecques et, en pratique, correspondaient à une annexion⁴⁰. Ils décrivent notamment la situation de l'Afrique du Sud-Ouest sous le contrôle de l'Union de l'Afrique

mandat et régler les détails des arrangements. Par exemple, les dispositions du mandat britannique sur le Tanganyika prévoyaient entre autres le maintien de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement ; la promotion du bien-être moral et du progrès social des habitants ou indigènes ; la liberté de conscience et de religion et le respect des conventions internationales générales ; le travail forcé ; les transferts des terres ; des concessions commerciales sur les ressources naturelles ; des unions fiscales et administratives avec des territoires adjacents ; et l'obligation de faire des rapports annuels au Conseil de la SDN sur les mesures visant à faire respecter le mandat. Pour en apprendre davantage sur le contenu des différents mandats, consulter notamment : Quincy WRIGHT, *Mandates Under the League of Nations*, New York, Greenwood Press (1968).

⁴⁰ Le cas du mandat australien sur Nauru est éloquent à ce propos. L'île de Nauru a connu aussi bien le système des mandats de la SDN, de type C, octroyé à l'Empire britannique en vertu de l'article 22 du Pacte de la SDN, que celui de tutelle des Nations Unies en 1947 en vertu de l'article 73 de la *Charte des Nations Unies* sous l'autorité conjointe de l'Australie, du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande. Dans les faits, l'Australie a administré Nauru, cette dernière ayant accédé à l'indépendance le 31 janvier 1968 en application de la résolution 2347 (XXII) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 décembre 1967 et du *Nauru Independence Act* d'Australie de 1967. La situation globale de Nauru est rapportée dans la Requête introductive d'instance devant la Cour internationale de Justice, *Certaines terres à phosphates à Nauru*, enregistrée au greffe de la Cour le 19 mai 1989 et analysée par Antony ANGHIE, « "The Heart of My Home": Colonialism, Environmental Damage, and the Nauru Case », 34 *Harv. Int'l L.J.* 445 (1993). Le différend entre Nauru et l'Australie trouve son origine dans l'exploitation de l'industrie du phosphate de 1919 à 1967 – engrais exploité et utilisé dans l'agriculture australienne – qui ne s'est pas faite dans l'intérêt des habitants de Nauru. L'Australie n'a pas rempli ses obligations en tant que puissance tutélaire et n'a pas agi dans l'intérêt du peuple de Nauru au courant de son administration. À l'opposé, l'objectif de l'Australie était l'exploitation des activités minières sans relâche, jusqu'à désolation du territoire de l'île de Nauru. La puissance tutélaire contrevenait ainsi à la « mission sacrée de civilisation » sous la SDN (article 22 du Pacte de la SDN), puis à la « mission sacrée » sous les Nations Unies (article 73 de la *Charte des Nations Unies*). Dans la requête introductive d'instance, l'Australie a été accusée par Nauru de violer le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, le droit des peuples à l'autodétermination, ainsi que les règles coutumières du droit international concernant l'abus de droit. Elle aurait abusé de son autorité sur le territoire et la population de Nauru et n'aurait pas respecté les dispositions de la Charte et de l'Accord particulier de tutelle de 1947 en refusant de préparer les habitants à s'administrer eux-mêmes. En outre, à long terme, elle aurait provoqué des dommages et des préjudices. Aux fins de l'histoire, Nauru et l'Australie en sont venus à un règlement hors cour en 1993. L'Australie doit payer l'équivalent de 107 millions

du Sud⁴¹, la Nouvelle-Guinée sous celui de l'Australie, Samoa, de la Nouvelle-Zélande et les îles Marshall, Carolines et Marinas, toutes administrées par le Japon.

Le projet de création d'États souverains à partir des territoires sous mandat de la SDN sera repris par le Conseil de tutelle des Nations Unies pour les territoires non indépendants et aboutira, à terme, à la décolonisation formelle des États africains⁴². Au sortir

de dollars australiens à Nauru : 57 millions au 13 août 1994, le reste, 50 millions, suivant l'accord de réparation et de remise en état des terres à Nauru sur une période de 20 ans. La CPJI, avant la CIJ, avait déjà eu l'occasion de discuter des obligations d'un État qui doit administrer un territoire de manière temporaire et dont la souveraineté doit éventuellement être transférée dans l'affaire *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, (*Germany v. Poland*) de 1926.

⁴¹ Dans l'*Avis consultatif du 11 juillet 1950 sur le Statut international du Sud-Ouest africain*, Recueil CIJ 1950, 128, la CIJ se prononce sur le mandat de type C conféré à l'Union sud-africaine sur le territoire du Sud-Ouest africain. L'Union devait avoir les pleins pouvoirs d'administration et de législation sur le territoire non indépendant considéré comme partie intégrante de l'Union sud-africaine. Le Gouvernement de l'Union devait néanmoins exercer ses fonctions au nom de la SDN afin de favoriser le bien-être et le développement des habitants. Le caractère international de cette administration ressort du fait que l'exercice des fonctions par l'Union était surveillé par le Conseil de la SDN et comportait l'obligation de présenter des rapports annuels. Le caractère international ressort également de la possibilité de saisine de la CPJI par tous États membres de la SDN concernant l'interprétation et l'application dudit mandat de l'Union sur le territoire Sud-Ouest africain. Dans l'*Avis consultatif sur les 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*, Recueil CIJ 1971, 16, la CIJ a réfuté les thèses du Gouvernement sud-africain ayant trait au Sud-Ouest africain (thèses également soutenues dans les avis de 1950, 1955 et 1956 et l'arrêt de 1962). Elle a rappelé l'historique du système des mandats aux paragraphes 42 à 86. Pour résumer les propos de la Cour, le système des mandats repose sur l'article 22 du Pacte de la SDN et avance deux principes d'importance primordiale : celui de la non-annexion et celui proclamant le bien-être et le développement des peuples sous mandat comme une mission sacrée de civilisation. La CIJ a confirmé que les territoires placés sous mandat de type C devaient parvenir à l'indépendance internationale et non simplement à l'autodétermination ou au gouvernement interne. Si ces territoires étaient parties intégrantes de la puissance mandataire, cette dernière ne détenait pas la souveraineté sur le territoire et la population sous mandat.

⁴² La SDN a été dissoute à la fin de la Deuxième Guerre mondiale et le système des mandats a pris fin officiellement le 18 avril 1946. Comme l'*Avis sur la Namibie*, précité, note 41, et comme le cas de Nauru l'ont bien démontré, précité, note 40, le système de tutelle établi par la *Charte des Nations Unies* a succédé techniquement au régime des mandats de la SDN.

de la Deuxième Guerre mondiale, cette issue n'était toutefois pas envisagée par les puissances européennes. Si la guerre avait irrémédiablement brisé leurs capacités et leur influence au plan international, elles désiraient néanmoins conserver leurs colonies. Pour les territoires africains, le Ruanda-Urundi a été placé sous tutelle onusienne par un accord de 1946 avec la Belgique; le Cameroun et le Togoland, par un accord de 1946 avec la France, le Cameroun, le Togoland et le Tanganyika par un accord dans la même année avec la Grande-Bretagne; certaines îles du Pacifique, par un accord passé avec les États-Unis; l'Italian Somaliland, par un accord avec l'Italie en 1950⁴³. La tutelle des territoires africains s'est progressivement terminée entre 1957 et 1962⁴⁴.

Pour les territoires placés sous tutelle onusienne, l'article 73⁴⁵ de la *Charte des Nations Unies* encadrait de manière plus prononcée les obligations de la puissance tutélaire. L'objectif poursuivi devait être l'autodétermination complète des peuples, c'est-à-dire la capacité des habitants au plan interne de se gouverner au moyen d'ins-

⁴³ À la différence de la SDN, l'autorité chargée de l'administration peut, suivant l'article 81 de la *Charte des Nations Unies*, être constituée par un ou plusieurs États ou par l'ONU elle-même. Le scénario d'une administration par les Nations Unies avait été envisagé comme un gage supplémentaire d'impartialité envers les peuples sous tutelle, susceptible de les amener plus rapidement à l'indépendance. Les puissances mandataires ont cependant refusé d'y avoir recours et l'administration directe par les Nations Unies n'a jamais été expérimentée. «*In 1947, the Trusteeship Council drafted a trust agreement for the City of Jerusalem designating the U.N. as the administering authority, with the Trusteeship Council administering the territories on behalf of the U.N. This agreement, however, never entered into force*»: R. GORDON, *loc. cit.*, note 5, 949, note de bas de page 234.

⁴⁴ *Id.*, 951.

⁴⁵ L'article 73 est ainsi libellé :

Les membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes, reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin : a) d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, de les traiter avec équité et de les protéger contre les abus ; b) de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement.

titutions politiques libres et la reconnaissance internationale de leur indépendance. Si les puissances tutélaires avaient des visions différentes quant à la façon et le temps imparti pour atteindre ce but, elles reconnaissaient l'existence d'une obligation générale visant à mener ces peuples à l'autodétermination⁴⁶. Le Conseil de tutelle devait contrôler ce processus. Les facteurs militant en faveur de cette capacité des peuples non indépendants à prendre en charge leur destin dépendaient des circonstances spécifiques de chaque territoire considéré, de la volonté des populations librement exprimée, ainsi que des dispositions contenues dans les accords de tutelle. Ces derniers étaient par ailleurs rédigés de manière détaillée, restreignant la liberté d'interprétation des puissances tutélaires quant à l'étendue de leurs obligations⁴⁷.

Le Chapitre XII de la *Charte des Nations Unies* concernant le régime de tutelle a donné une forte impulsion aux luttes anticoloniales⁴⁸. Sans conteste, l'effort le plus marquant mené par le Conseil de tutelle a été d'exiger des puissances administrantes l'arrêt d'une date fixe attributive de l'indépendance aux populations sous tutelle⁴⁹. Dans les premières années du régime des Nations Unies, les populations étaient à peine représentées au sein des institutions gouvernementales. Elles ont graduellement pris les commandes en vue d'exercer l'autorité au plan domestique. Néanmoins, cette émancipation politique était toute relative dans la mesure où l'influence bien réelle des puissances administrantes, de concert avec celle des entreprises privées, se manifestait toujours par le contrôle, l'accès, et l'exploitation des ressources naturelles situées dans les territoires non indépendants.

Le mouvement international de décolonisation formelle des États amorcé dans les années 1950 s'est seulement achevé à la fin du XX^e siècle. À toutes fins pratiques, le Conseil de tutelle n'est plus opérant depuis 1994. On en a d'ailleurs proposé l'abrogation dans les discussions de 2000 et les projets de réforme des Nations Unies.

⁴⁶ Même si ces objectifs visant à se doter des institutions politiques internes stables étaient atteints, la puissance tutélaire conservait sa discrétion quant à l'opportunité d'octroyer l'indépendance internationale au peuple sous tutelle.

⁴⁷ R. GORDON, *loc. cit.*, note 5, 948 et 949.

⁴⁸ *Id.*, 957.

⁴⁹ *Id.*, 951.

De là, n'est-il pas juste de conclure à la mort de la philosophie coloniale, du moins au sein des organisations internationales? Oui et non. En dépit de la décolonisation formelle et du principe de l'égalité souveraine des États, les relations internationales ont conservé dans la deuxième moitié du XX^e siècle un caractère profondément inégal au sein des Nations Unies, notamment dans le traitement réservé aux États postcoloniaux par les institutions économiques et financières et dans l'encadrement des États parias.

II. Les institutions de Bretton Woods et les appels à la recolonisation de l'Afrique : retour à la case civilisationnelle ?

Dans la deuxième moitié du XX^e siècle, les rapports de subordination des États du Tiers-Monde seront configurés autour de la notion de développement économique, critère en apparence plus neutre et objectif que le projet colonial poursuivi par les puissances européennes au XIX^e siècle. Au lendemain des indépendances, la domination ne pouvait tout simplement plus s'exercer au moyen de la politique. Les États décolonisés s'accrochaient à leur souveraineté *de jure* qui avait pour mission de les protéger, du moins formellement, contre les interventions extérieures des grandes puissances et l'ingérence des organisations internationales⁵⁰.

Le droit à l'autodétermination des peuples⁵¹ a joué un rôle central dans la mise au ban du colonialisme formel, que celui-ci ait été

⁵⁰ La règle coutumière prohibant l'intervention unilatérale par un État ou un groupe d'États à l'intérieur d'un autre a fait l'objet d'une décision célèbre de la CIJ dans l'*Affaire sur les activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis)*, arrêt sur le fond rendu le 27 juin 1986. La règle conventionnelle interdisant l'ingérence des Nations Unies est prévue quant à elle à l'article 2(7) de la *Charte des Nations Unies*, précitée, note 2 :

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.

⁵¹ Le droit à l'autodétermination des peuples est au cœur de la théorie des droits de l'Homme qui prendra toute son ampleur au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Il a été décrit comme exprimant le droit des peuples à déterminer librement leur statut politique et à poursuivre leur développement économique,

le fait d'une puissance étatique ou d'une organisation internationale, et les décennies suivant la décolonisation des années 1960 et 1970 peuvent être qualifiées à juste titre au sein des Nations Unies comme celles du droit au développement⁵². Le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles a été consacré à la même époque⁵³. Les États du Tiers-Monde en ont fait leur cheval de bataille en l'interprétant de manière à pouvoir regagner la possession de leurs ressources naturelles et exercer une souveraineté non seulement formelle, mais réelle ou *de facto*⁵⁴.

social et culturel. Il est consacré respectivement aux articles 1 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté le 19 décembre 1966, (1976) 999 R.T.N.U. 107 et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, adopté le 19 décembre 1966, (1976) 943 R.T.N.U. 13. Le droit à l'autodétermination des peuples évoque aujourd'hui des obligations *erga omnes*, c'est-à-dire des obligations s'imposant indistinctement à tous les membres de la communauté internationale : *Affaire du Timor oriental (Portugal c. Australie)*, Recueil CIJ 1995, 90.

⁵² Au départ, le droit au développement avait une connotation essentiellement économique. Ce concept a ensuite migré du domaine économique et du droit collectif des peuples vers celui des droits de l'Homme dans leur aspect individuel. Il a aujourd'hui abouti à la notion de développement durable et est étroitement lié aux considérations environnementales et, dans une moindre mesure, à une justice intergénérationnelle : K. MICKELSON, *loc. cit.*, note 7, 399.

⁵³ Le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles a été codifié à l'article 1(2) des deux *Pactes sur les droits de l'Homme* de 1966, précités, note 51.

⁵⁴ Cette stratégie a conduit certains pays africains, dont la Lybie, à l'expropriation des intérêts privés étrangers et à la nationalisation de leurs ressources naturelles. Sur la bataille juridique reliée aux revendications quant à un Nouvel Ordre Économique International (NOEI) et à la souveraineté sur les ressources naturelles, lire notamment : Georges ABI SAAB, « Éloge du "droit assourdi". Quelques réflexions sur le rôle de la soft law en droit international contemporain », dans *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 59 ; René-Jean DUPUY, « Droit déclaratoire et droit programmatique – de la coutume sauvage à la "soft law" », communication du Colloque de Toulouse 16-18 mai 1974, Société française pour le droit international, p. 1, pour la traduction anglaise de ce texte, consulter : « Declaratory Law and Programmatic Law : from Revolutionary Custom to "Soft Law" », dans R.J. AKKERMAN, P.J. VAN KRIEKEN et Ch. O. PANNENBORG (dir.), *Declarations on Principles, A Quest for World Peace (Liber Rölling)*, Leyden, Sijthoff, 1977, p. 247 ; Alain PELLET, « Le "bon droit" et l'ivraie – plaidoyer pour l'ivraie (Remarques sur quelques problèmes de méthode en droit international du développement) », dans *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : méthodes d'analyse du droit international. Mélanges offerts à Charles Chaumont*, Paris, Pedone, 1984, p. 465.

Néanmoins, les organisations internationales traînaient toujours dans la deuxième moitié du XX^e siècle un héritage colonialiste dans la mesure où elles entretenaient l'espoir d'amener les États postcoloniaux africains du traditionalisme à la modernité⁵⁵, celle-ci étant désormais associée au développement économique et à l'économie de libre marché des démocraties libérales. Si les références à connotation raciale ont été bannies du discours international par souci de rectitude politique, l'idéal de l'État souverain proposait toujours un modèle linéaire de développement peu soucieux du bien-être des populations locales⁵⁶. L'objectif était de mener les peuples nouvellement indépendants là où, après tant d'années, les sociétés occidentales en étaient arrivées⁵⁷. Le développement économique de l'Afrique notamment devait se réaliser avec la transformation des sociétés traditionnelles, considérées archaïques et dont le mode de fonctionnement féodal, basé sur la coutume, était perçu comme imprévisible et hostile à une économie de marché⁵⁸.

Au lendemain des indépendances, le projet de modernisation de l'État postcolonial sera pris en charge par les élites gouvernementales nationales, abreuvées aux théories keynésiennes et imprégnées parfois, comme naguère, d'un esprit tout aussi paternaliste que celui des élites occidentales colonialistes envers les peuples africains⁵⁹. Sous le couvert de la modernisation nationale de l'État postcolonial, plusieurs régimes gouvernementaux élargiront abusivement les pouvoirs exécutifs pour devenir franchement autoritaires. Ils se draperont dans leur statut de souverain, nouvellement et chèrement acquis dans bien des cas, et seront protégés au sein du système international par le principe de l'égalité souveraine des États et la règle de non-intervention.

⁵⁵ J.T. GATHII, *loc. cit.*, note 4, 985.

⁵⁶ Dans ce modèle linéaire, l'idéal de la société moderne et de son gouvernement était exemplifié par l'État wébérien. Sur l'influence de Weber et de son modèle étatique dans la conceptualisation des relations internationales, lire : Frédéric RAMEL, *Les fondateurs oubliés. Durkheim, Simmel, Weber, Mauss et les relations internationales*, Paris, P.U.F., 2006, p. 63-81 en particulier.

⁵⁷ Paul KRUGMAN, « Cycles of Conventional Wisdom on Economic Development », (1995) 71 *International Affairs* 717 ; Francis G. SNYDER, « Law and Development in Light of Dependency Theory », 14 *Law & Soc'y Rev.* 723 (1980).

⁵⁸ J.T. GATHII, *loc. cit.*, note 4, 987.

⁵⁹ *Id.*, 1006.

Concrètement, cette démarche ne fera pas pour autant de l'État postcolonial africain une entité politique autonome et indépendante. Au contraire, le paravent de la souveraineté *de jure* sera souvent utilisé au détriment des populations nationales et de leur bien-être par des gouvernements corrompus. Pour les populations locales, les auteurs de leur asservissement avaient simplement changé de nom. Quant aux dirigeants nationaux, ils tenteront de s'octroyer une légitimité de pacotille en dépeignant dans leurs discours une culture africaine caricaturale à force d'être présentée comme étrangère aux réquisits de la démocratie et sensible au culte personnalisé du chef. Les difficultés liées au projet de modernisation nationale des États postcoloniaux seront d'autant plus élevées que leurs efforts s'inscrivaient au cœur de la Guerre froide, au moment où la dichotomie entre les États industrialisés et les États du Tiers-Monde prenait obligatoirement des couleurs clientélistes pour les superpuissances américaine et soviétique⁶⁰.

La déception devant l'échec de la souveraineté en Afrique se fera bientôt sentir. La théorie néo-marxiste de la dépendance économique, développée dans les années 1970 en Amérique latine, sera alors appelée en renfort afin d'expliquer l'incapacité des États postcoloniaux africains à se prendre en main au plan économique et à recréer la réussite rattachée au modèle de l'État souverain européen⁶¹. Suivant cette théorie, l'échec du développement industriel et technologique des États postcoloniaux ne prendrait pas racine dans des causes domestiques ou internes à la culture africaine mais plutôt dans les relations de dépendance qu'entretient l'Afrique envers l'économie capitaliste internationale. Les forces du marché et les entreprises multinationales contrôleraient de l'extérieur les économies nationales et, indirectement, les politiques des États africains.

La perversion de la souveraineté dans les États postcoloniaux a été saisie à partir des années 1970 par la théorie du néocolonialisme formulée par le leader ghanéen Kwame Nkrumah⁶². Lors de la

⁶⁰ Plusieurs régimes despotiques africains étaient sustentés par l'une ou l'autre des superpuissances. L'URSS a notamment financé et soutenu les régimes politiques en Éthiopie et en Angola. Le soutien des États-Unis pour les régimes de Mobutu Sese Seko au Zaïre, Samuel Doe au Libéria et Siad Barre en Somalie est également documenté : M. MUTUA, *loc. cit.*, note 1, 1146 et 1147.

⁶¹ J.T. GATHII, *loc. cit.*, note 4, 990.

⁶² Kwame NKUMAH, *Le néo-colonialisme : dernier stade de l'impérialisme*, Paris, Présence africaine, 1973.

décolonisation formelle, l'État souverain a été proclamé indépendant mais, dans les faits, son système politique et économique demeure dirigé par des forces extérieures. Au même moment, au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies plus spécifiquement, la dénonciation du néocolonialisme en droit international sera au cœur des discussions quant à l'opportunité d'établir un Nouvel Ordre Économique International (NOEI)⁶³.

À l'inverse des théories de la modernisation nationale qui, au lendemain des indépendances, expliquait le retard économique de l'État postcolonial africain en ayant recours à des causes domestiques telles que les contraintes imposées par la société traditionaliste, la théorie néo-marxiste de la dépendance se concentrait davantage sur les influences internationales extérieures, notamment celles structurantes du marché mondial, pour expliquer l'arriération économique du continent africain. À ce titre, elle possédait au moins le mérite de contextualiser les États postcoloniaux africains afin de mieux saisir leurs difficultés empiriques⁶⁴. Il deve-

⁶³ Les théories néocolonialistes de cette époque seront portées notamment par le Mouvement des pays non alignés, mouvement initié avec la Conférence de Bandung tenue en 1955 par une trentaine d'États africains et asiatiques et dont la mission est d'assurer l'indépendance nationale, la souveraineté, l'intégrité territoriale et la sécurité des pays non alignés contre l'impérialisme, le colonialisme, le néocolonialisme, le racisme et toute autre forme de domination ou d'interférence hégémonique de la part des Grandes Puissances. Au même moment que la parution des écrits de Nkrumah, l'Assemblée générale des Nations Unies, qui fonctionne sur le principe de l'égalité juridique des États souverains, deviendra pour les États décolonisés et nouvellement membres de l'Organisation le fer de lance dans leurs revendications en vue d'une justice redistributrice. Pour en savoir davantage sur la formulation juridique des revendications en vue d'établir un NOEI, lire: Mohammed BEDJAOUÏ, *Towards a New International Economic Order*, Paris, United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, 1979, p. 59 et 60 :

[International law] had ceased to be an European law only to become a law of the great powers, thanks to the policy of the exclusive clubs both within and without the international organisations. While it may in principle no longer have been serving political colonization, it did not cease for all that to be a means of economic domination and an excuse for it. In actual fact, it modified only the form, not the substance of domination. The latter has been more subtly introduced into the legal rules governing the economic relations between developed and developing countries.

⁶⁴ L'importance des influences internationales extérieures a toutefois été nettement exagérée dans la théorie néo-marxiste de la dépendance économique au point de banaliser les problèmes internes liés à la corruption des élites gouvernementales africaines : J.T. GATHII, *loc. cit.*, note 4, 998.

nait dès lors plus difficile de leur demander l'impossible, à savoir recréer dans un contexte global entièrement différent l'accomplissement économique propre au modèle historique pluriséculaire des États souverains occidentaux.

La théorie de la dépendance élaborée dans les années 1970 a récemment repris du service. Elle permet de dénoncer des pratiques de gestion internationale des États en développement. Ces derniers, bien qu'étant formellement souverains, ne contrôlent guère plus leur économie que par le passé, manipulés comme ils le sont par les forces extérieures du marché mondial et téléguidés par les organisations internationales économiques et financières. Aussi, les institutions de Bretton Woods, incluant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en date de 1995, ont rapidement été accusées d'être néocolonialistes⁶⁵. Elles se sont attiré les critiques pour ne pas encourager en leur propre sein la participation effective des États en développement, tout en leur imposant des obligations substantielles au plan économique et politique⁶⁶.

⁶⁵ Boutros BOUTROS-GHALI, *En attendant la prochaine lune... Carnets : 1997-2002*, Paris, Fayard, p. 491 :

En tant que farouche militant de la décolonisation, je crois être autorisé à dire que le néocolonialisme de l'Union européenne et des institutions financières internationales est bien plus dangereux pour les PMA (pays les moins avancés) et pour l'Afrique que le pseudo-néocolonialisme des anciennes métropoles française, belge, anglaise, portugaise, espagnole ou italienne, parce qu'en dernier ressort les anciens pays colonisateurs – malgré les actes répréhensibles auxquels ils se sont livrés – sont mieux à même de comprendre les problèmes de l'Afrique profonde que les technocrates des organisations internationales, gouvernementales ou non gouvernementales. Tous ces pays qui n'ont pas eu d'empire colonial s'imaginent de ce fait parés de toutes les vertus et d'un droit de regard préférentiel sur la conduite de l'assistance au tiers monde, alors qu'ils se comportent souvent avec l'arrogance et l'intransigeance des nouveaux convertis.

Pour une critique de la philosophie impérialiste portée par l'élite transnationale et technocrate œuvrant au sein des organisations internationales, lire : B.S. CHIMNI, « International Institutions Today: An Imperial State in the Making », (2004) 15 *Eur. J. Int'l L.* 1 ; lire également : J.T. GATHI, *loc. cit.*, note 13, 1999. Les critiques marxistes et altermondialistes contemporaines adressées aux institutions de Bretton Woods pour leurs méthodes néocoloniales imposées aux États en difficultés économiques puisent d'ailleurs dans des arguments similaires à ceux employés dans la théorie de la dépendance économique des années 1970.

⁶⁶ David P. FIDLER, « Revolt Against or From Within the West? TWAIL, the Developing World, and the Future Direction of International Law », (2003) 2 *Chinese J.*

Bien que le traitement des États postcoloniaux soit axé essentiellement autour de la notion en apparence plus neutre de développement économique, l'activité des organisations internationales économiques et financières à l'égard de ces pays n'est pas pour autant dépourvue de toute connotation culturelle, connotation héritée de la mission civilisationnelle portée par les puissances européennes depuis le XIX^e siècle et institutionnalisée au sein de la SDN⁶⁷. Si le discours international se veut plus neutre et scientifique en s'enracinant exclusivement dans le développement économique des États postcoloniaux, il opère toujours à partir d'une distinction raciale :

*The shift from a discourse based on race to a discourse based on economics is crucial to the conventional narrative of international law. The characterization of non-Europeans as inferior based on racial categories is regarded as unacceptable and unscientific. But the civilizing mission of the Bretton Woods Institutions and the interventions such a mission requires can be justified on the basis that they are necessary in order to transform and improve the welfare of an economically deprived group of people. The neutral, scientific discourse of economics justifies these expanding and increasingly sophisticated forms of intervention. Race is distanced from international law in this way, even as an alternative vocabulary with which to characterize and reform the uncivilized as "developing" emerges.*⁶⁸

Int'l L. 29, 49; M. MUTUA, *loc. cit.*, note 13, 35; Katerina TSOUTORIS, «International Labour Standards as a Model for the Future: the Case of Financial Regulation», dans Jean-Claude JAVILLIER et Bernard GERNIGON (dir.), *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Genève, Bureau international du travail, 2004, p. 615-642.

⁶⁷ Sally Engle MERRY, «From Law and Colonialism to Law and Globalization», 28(2) *Law and Soc. Inquiry* 569, 582 et 583 (2003):

Contemporary globalization has shed the more blatantly racist and evolutionary frameworks for thinking about difference, but subtle exclusions marked by references to culture and tradition remain. Now the peoples of Africa and Asia are more often described as mired in «traditional culture», and therefore unable to change, than as racially inferior in intellect and energy. The new framework still impugns the rationality and inventiveness of traditional peoples, defined as those living in the developing countries of the global South. They are described as unable to seize new opportunities or make choices for themselves, slow to develop, and unable to create an orderly, stable, democratic society.

Tout comme à l'époque de la SDN, le colonisé est considéré comme incapable de se prendre en charge à l'instar d'un enfant ou d'un dément : R. GORDON, *loc. cit.*, note 5, 925 et 926.

⁶⁸ A. ANGHIE, *op. cit.*, note 9, p. 193.

Nous serions donc passés d'un système colonialiste formel au XIX^e siècle, reposant ouvertement sur le contrôle politique et la distinction entre peuples civilisés et non civilisés, à un système néo-colonial plus élastique au XX^e siècle, en partie le fruit des organisations internationales et axé autour de la différence économique entre pays développés et en développement.

Afin d'expliquer le retard économique des États postcoloniaux et leurs difficultés contemporaines à intégrer le marché global, l'approche contemporaine de gestion internationale prônée par les institutions de Bretton Woods a eu recours à des facteurs domestiques similaires à ceux des théories de la modernisation de l'Afrique élaborées au lendemain des indépendances. Cette approche, axée désormais sur la « bonne gouvernance », insiste sur l'importance des conditions internes aux États postcoloniaux afin d'expliquer leurs difficultés économiques⁶⁹. Elle dénonce plus spécifiquement l'inefficacité de l'appareil politique et bureaucratique, ainsi que la lourdeur de la réglementation nationale, conditions qui ont pour conséquence de faire fuir les investisseurs étrangers.

Pour les tenants de la bonne gouvernance, le marché devrait réussir là où les élites nationales africaines ont échoué dans la création d'un État souverain *de facto*⁷⁰. L'agenda des institutions de Bretton Woods apparaît plus neutre, dans la mesure où le leadership concernant les réformes à entreprendre par les États postcoloniaux africains est transféré du domaine des politiques nationales aux transactions privées. Les structures gouvernementales publiques demeurent néanmoins centrales dans ce processus, car elles doivent faciliter le déploiement des forces impersonnelles liées au marché mondial. L'appareil étatique doit fournir l'encadrement politique et administratif nécessaire afin d'implanter les réformes qui s'imposent au plan économique car le marché, à lui seul, n'arrive pas à créer les conditions empiriques facilitant son existence⁷¹.

Les institutions de Bretton Woods notamment se sont présentées comme étant en mesure d'aider les États éprouvant des difficultés économiques sans pour autant faire de la politique et intervenir dans les affaires intérieures des États souverains. Pourtant, et bien

⁶⁹ J.T. GATHII, *loc. cit.*, note 4.

⁷⁰ *Id.*, 1001.

⁷¹ *Id.*, 1002.

que l'élite transnationale s'en garde explicitement⁷², ces institutions se sont graduellement impliquées dans des projets complexes de renouvellement de l'appareil gouvernemental des États dont le système économique national n'est pas considéré performant dans un marché globalisé. Les plans de redressement s'attachent principalement à l'amélioration du fonctionnement des structures internes tant au niveau de la distribution des terres, du travail, du capital, que des capacités administratives ou judiciaires du pays⁷³.

En soi, l'idée voulant que certains États soient des parias au plan économique et qu'ils fassent l'objet pour cette raison d'une série de mesures visant à les pourvoir de structures politiques adéquates aux yeux de la communauté internationale n'était pas nouvelle. Au XVIII^e siècle, Vattel avait même été jusqu'à suggérer plus radicalement l'extermination des États dont les pratiques agricoles, notamment le refus de cultiver les terres arables, étaient considérées contraires à la Loi naturelle⁷⁴:

La culture de la terre n'est pas seulement recommandable au Gouvernement, pour son extrême utilité; c'est encore une obligation, imposée à l'homme par la Nature. La terre entière est destinée à nourrir les habitants. Mais elle ne peut y suffire, s'ils ne la cultivent pas. Chaque nation est donc obligée par la Loi naturelle, à cultiver le pays qui lui est échu en

⁷² L'élite transnationale est composée des fonctionnaires internationaux, d'une fraction des classes capitalistes nationales des pays développés et d'une autre des classes politiques du Tiers-Monde, des grands financiers et dirigeants des entreprises multinationales, des banquiers, courtiers, experts en management et en médias, et académiciens. Tous ces individus émanent en majorité des grandes universités des pays développés et entretiennent une idéologie et une façon de concevoir le monde spécifiquement anglo-saxonnes. Sur l'hégémonie exercée par l'élite transnationale capitaliste au sein des institutions de Bretton Woods, consulter: B.S. CHIMNI, *loc. cit.*, note 65: contrairement au discours les dépeignant, les organisations internationales économiques et financières ne sont pas des acteurs neutres au service du bien commun. Leur mission est plutôt de faciliter les opérations de capital transnational en créant dans les différents pays des conditions sociales et économiques favorables au bon déroulement de ces opérations. Elles doivent éliminer les obstacles locaux et nationaux protectionnistes qui brimeraient la libre circulation des biens et des services. Sur la transformation plus spécifiquement de la composition des fonctionnaires internationaux du XIX^e au XX^e siècle, Sally Engle Merry spécifie: « *The pattern of circulation is now changing. The gentleman lawyers, oriented toward Europe, are being replaced by "technopols", economists trained in the United States*»: S.E. MERRY, *loc. cit.*, note 67, 581.

⁷³ J.T. GATHII, *loc. cit.*, note 4, 1011.

⁷⁴ A. ANGHIE, *op. cit.*, note 9, p. 269 et 270.

*partage, et elle n'a droit de s'étendre, ou de recourir à l'assistance des autres, qu'autant que la terre qu'elle habite ne peut lui fournir le nécessaire. Ces peuples, tels que les anciens Germains, et quelques Tartares modernes, qui, habitant des pays fertiles, dédaignent la culture des terres, et aiment mieux vivre de rapines, manquent à eux-mêmes, font injure à tous leurs voisins, et méritent d'être exterminés, comme des bêtes féroces et nuisibles.*⁷⁵

Le compartimentage des sphères politique et économique exercé par les institutions de Bretton Woods dans l'administration des États formellement indépendants apparaît artificiel dans la mesure où le glissement de l'économique vers le politique est inévitable. À titre d'exemple, la mission institutionnelle de la Banque mondiale est la promotion du développement économique et, de par son traité constitutif, interdiction lui est faite d'entretenir des activités politiques⁷⁶. Pourtant, cette disposition n'a en rien empêché la Banque mondiale d'intervenir au nom de l'ordre international dans les réformes de plusieurs pays relativement au secteur public, à l'appareil juridique et budgétaire, au respect des droits de l'Homme et à l'abolition de la corruption des élites nationales. L'approche de la bonne gouvernance commande aux États d'instaurer un gouvernement démocratique, responsable, transparent, et apte à accueillir les investisseurs étrangers et les activités des entreprises multinationales sur leur territoire respectif. Bien que la Banque mondiale prétende s'en garder conformément à son traité constitutif, l'imposition de ce type de conditions pour l'obtention d'une aide internationale fait en sorte qu'elle verse indubitablement dans la sphère politique et guide les choix des États souverains.

⁷⁵ Emmerich de VATTEL, *Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, vol. I reproduisant les livres I et II, Washington, Carnegie Institution of Washington, p. 78 (1916).

⁷⁶ Dans leurs opérations visant la reconstruction de leurs États membres en déshérence économique, l'article IV (section 10) du traité constitutif de la Banque mondiale, amendé le 16 février 1989, prohibe les opérations politiques :

The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I.

Le traité constitutif de l'Organisation a été consulté à partir du site électronique : [<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS>].

Les programmes d'ajustement structurel constituent une méthode privilégiée dans le cadre de la bonne gouvernance prônée par les institutions de Bretton Woods. Ils étaient présents dès les années 1970 mais deviendront un mode central de régulation à compter des années 1980. Dans un effort plus large visant à intégrer les pays en difficulté dans un marché globalisé, ces programmes cherchent essentiellement à susciter les changements domestiques nécessaires pour ouvrir les marchés nationaux aux importations et investissements internationaux. En encourageant le développement d'agences gouvernementales apparentées à celles de l'État de droit dans les pays en proie à de sévères difficultés économiques et financières, les programmes d'ajustement structurel sont destinés à gagner la confiance des investisseurs, pour la plupart d'origine occidentale, et ainsi faciliter la libéralisation des échanges commerciaux entre les nations⁷⁷.

On a comparé avec justesse les finalités du système des capitulations dans l'histoire du droit international, associé à la protection des marchands par l'obtention de privilèges diplomatiques et consulaires en territoire étranger, à celles des programmes d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods à la fin du XX^e siècle⁷⁸. Le système de capitulations, particulièrement au XIX^e siècle, devait encourager l'intensification des échanges commerciaux entre les nations civilisées et non civilisées en gommant les différences culturelles et religieuses susceptibles d'entraver la liberté de commerce⁷⁹. L'essence de ce régime était finalement de permettre aux grandes puissances exportatrices européennes d'imposer leurs règles et institutions aux sociétés non européennes⁸⁰. Les marchands pouvaient ainsi exploiter les ressources des territoires non européens tout en protégeant leurs transactions effectuées à partir d'un territoire et d'un système juridique étrangers⁸¹. Les immunités

⁷⁷ Philip ALSTON, «The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization», (1997) 3 *Eur. J. Int'l L.* 435, 443.

⁷⁸ David P. FIDLER, «A Kinder, Gentler System of Capitulations? International Law, Structural Adjustment Policies, and the Standard of Liberal Globalized Civilization», 35 *Texas Int'l L.J.* 387, 406 (2000).

⁷⁹ Le régime des capitulations a sévèrement été ressenti en Asie au XIX^e siècle alors que l'Afrique était plutôt sous l'emprise d'une stratégie européenne d'acquisition territoriale imposée au premier plan par la force militaire : C.H. ALEXANDROWICK, *loc. cit.*, note 9 ; D.P. FIDLER, *loc. cit.*, note 78, 394.

⁸⁰ D.P. FIDLER, *loc. cit.*, 388.

⁸¹ *Id.*, 391.

dont bénéficiaient les marchands européens quant à la juridiction civile ou criminelle nationale étrangère éliminaient les risques reliés à l'incertitude et au caractère imprévisible des transactions commerciales opérées depuis un État non européen.

L'objectif des traités de capitulations, tout comme les programmes d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods, était l'intérêt commercial. Les traités ont permis l'harmonisation des différents systèmes juridiques nationaux en vue de faciliter les échanges commerciaux entre les pays. Le régime de capitulation a donc fourni dans l'histoire du droit international une fondation pour la transnationalisation d'activités commerciales⁸². Pour l'essentiel, le message lancé par le régime de capitulation aux États non chrétiens et non européens au XIX^e siècle est similaire à celui lancé, aujourd'hui, par la communauté internationale aux États en développement. Afin de pouvoir pleinement participer aux relations internationales, les pays en position de subordination économique doivent se conformer aux attentes et aux règles établies par les Grandes Puissances, notamment au sein des organisations internationales⁸³.

À leur manière, les institutions de Bretton Woods s'inscrivent dans la foulée du régime des mandats de la SDN et du Conseil de tutelle des Nations Unies, non seulement dans leur mission civilisationnelle qui consiste à créer l'État souverain *de facto* et à le faire participer pleinement au marché mondial, mais aussi dans les techniques qu'elles comptent à leur actif pour y parvenir. Les opérations d'administration internationale déployées au début comme à la fin du XX^e siècle se ressemblent à peu de choses près. Aujourd'hui, par exemple, la Banque mondiale collige les informations provenant des pays en développement et en tire des politiques qualifiées de « meilleures pratiques ». Ces dernières s'imposent par la suite en tant que normes de développement valables pour tous et conditionnelles à l'obtention d'un prêt pour les États en difficulté économique. En ce sens, les institutions de Bretton Woods ont bel et bien perpétué la philosophie coloniale au sein du droit international même si ce n'est que de façon informelle.

⁸² *Id.*, 412.

⁸³ *Id.*, 389.

Du fait de leurs valeurs de coopération, de protection, d'assistance et de développement économique inscrites à l'intérieur de leur traité constitutif, les organisations internationales sont apparues tout au long du XX^e siècle comme un succédané à l'absence d'une autorité centrale mondiale et seront, pour cette raison, appelées à jouer un rôle central dans la création des États souverains⁸⁴. Le rôle démiurgique des organisations internationales, et des Nations Unies plus particulièrement, a toutefois atteint des sommets dans le cadre d'opérations de maintien de la paix et de la sécurité internationales⁸⁵. Désormais, la mission de l'ONU est d'aider les États en difficulté après un conflit à se doter non seulement d'une souveraineté *de jure*, comme aux temps de la décolonisation formelle, mais aussi d'une souveraineté *de facto*⁸⁶. Le rôle démiurgique des organisations internationales risque de s'accroître avec la fin de la Guerre froide, du moins c'est ce que les appels à la recolonisation formelle de certains États nous laissent penser⁸⁷. S'agit-il d'un retour à la case départ dans la longue aventure coloniale ?

Les appels à l'interventionnisme des organisations internationales prennent toutefois un tour dramatique pour les États postco-

⁸⁴ A. ORFORD, *loc. cit.*, note 27, 449.

⁸⁵ L'agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali au début des années 1990 illustre d'ailleurs cette fonction démiurgique des Nations Unies. Le Secrétaire général discute dans son rapport du rétablissement de la paix après un conflit et souligne l'insuffisance des efforts si ces derniers se limitent à une intercession des casques bleus dans le cadre ponctuel d'une opération de maintien de la paix (*peace keeping*). D'après lui, les Nations Unies doivent parfois se lancer dans un projet ambitieux de reconstruction de l'État souverain, entreprise complexe où, finalement, les conditions nécessaires à la paix seront à toutes fins pratiques créées de zéro (*peace building*) : Boutros BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, New York, Nations Unies, 1992.

⁸⁶ La souveraineté *de facto* peut être définie comme la maîtrise relative par un gouvernement de son territoire et de sa population, par sa faculté d'orienter les grandes lignes directrices de sa politique et par sa capacité d'intégrer son économie nationale dans le marché mondial.

⁸⁷ Dès 1995, un juriste internationaliste reconnu invoquait le régime de tutelle pour les États déliquescents afin de les préparer aux responsabilités qui incombent au pouvoir souverain : Inis L. CLAUDE, Jr., « The United Nations of the Cold War: Contributions to the Post-Cold War Situation », (1995) 18 *Fordham Int'l L.J.* 789.

loniaux africains⁸⁸. En effet, il est plus aisé d'être voyou que vertueux pour la communauté internationale qui mesure votre niveau de performance économique. Les États, transformés imperceptiblement en délinquants économiques par les institutions de Bretton Woods, sont plus susceptibles d'attirer à eux les scénarios de tutelle dans le cadre des opérations de maintien de la paix et de la sécurité internationales des Nations Unies. Les descriptions du Libéria, de la Somalie, de la Mozambique ou de l'Éthiopie par exemple invoquent la désagrégation de l'État, déchiré par des luttes dictatoriales, des élites corrompues et des tensions ethniques. L'économie de misère accablant ces pays représente une situation susceptible en retour de fomenter des troubles politiques et des débordements transfrontaliers. Le retard économique frapperait non seulement la population locale mais déstabiliserait, à terme, la sécurité de la région. Ces descriptions catastrophiques de l'État postcolonial africain rendent alors d'autant plus intéressante pour certains l'aggiornamento de la tutelle internationale⁸⁹.

Depuis les événements terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis⁹⁰, la recolonisation de certains États est imaginée avec force et urgence puisqu'ils sont aussi maintenant considérés comme des endroits de prédilection pour le déploiement de réseaux et d'activités terroristes. De ce fait, ils menacent l'ensemble de la communauté internationale. Il importe par conséquent de ramener l'État voyou au rang des nations civilisées en le transformant en

⁸⁸ Des scénarios de tutelle administrés par le Conseil de sécurité des Nations Unies ont été envisagés, parfois expérimentés. Pour les besoins de la cause, certains ont parlé de la nécessité de réhabiliter le Conseil de tutelle des Nations Unies, inopérant depuis 1994. D'autres ont privilégié une intervention des forces régionales comme celles de l'Union africaine : R. GORDON, *loc. cit.*, note 5, 923-925.

⁸⁹ *Id.*, 912-915. Les critères utilisés pour juger de l'opportunité d'une mise sous tutelle d'un État tournent essentiellement autour de la notion de contrôle et de son incapacité à remplir ses fonctions gouvernementales face à sa population nationale. L'octroi d'une aide financière nous renseigne sur les critères implicitement retenus. En général, une aide est accordée pour autant que l'appareil étatique contrôle les institutions centrales du pays – armée, banque et gouvernement. Parfois, cette politique fait en sorte d'octroyer une aide à une faction dont le pouvoir ne s'étend pas plus loin que la capitale nationale : *id.*, 915, note 91.

⁹⁰ Sur les techniques interventionnistes des organisations internationales depuis les événements du 11 septembre 2001 : Nathaniel BERMAN, « Intervention in a "Divided World": Axes of Legitimacy », (2006) 17 *Eur. J. Int'l L.* 743.

une démocratie libérale⁹¹. L'intervention en Afghanistan, autorisée par le Conseil de sécurité conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies en 2001 et qui divise aujourd'hui le Canada quant à l'opportunité de prolonger l'implication de l'armée canadienne dans la région, visait cet objectif⁹².

Si les Nations Unies s'avèrent incapables de réagir promptement face à l'attitude hostile et dysfonctionnelle d'un État voyou, l'urgence de la situation peut parfois commander qu'une action immédiate soit menée au mépris des règles positives du système international. Dans le cadre de l'intervention unilatérale en Irak en 2003, les États-Unis ont formulé l'argument de la légitime défense préventive anticipée contre les États voyous. Déjà, en 2002, le président George W. Bush avait présenté les grandes lignes de cette politique⁹³:

The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext of aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather.

La référence au critère civilisationnel dans le discours et dans la pratique de l'hyperpuissance américaine est claire et rappelle la généalogie colonialiste à l'œuvre depuis le XIX^e siècle⁹⁴.

⁹¹ Obiora Chinedu OKAFOR, «Newness, Imperialism, and International Legal Reform in our Time: A Twail Perspective», (2005) 43 *Osgoode Hall L.J.* 171.

⁹² La résolution 1386 du Conseil de sécurité du 20 décembre 2001 concernant la constitution d'une Force internationale d'assistance à la sécurité pour l'Afghanistan (S/Res/1386 (2001)) vise à «extirper le terrorisme» et à affranchir «les Afghans de l'oppression et la terreur».

⁹³ U.S. National Security Council, «The National Security Strategy of the United States» (17 September 2002), en ligne: White House [http://whitehouse.gov/nsc/nss.html].

⁹⁴ Antony ANGHIE, «The War on Terror and Iraq in Historical Perspective», (2005) 43 *Osgoode Hall L.J.* 46, 51:

This distinction between pre-modern and post-modern, democratic and non-democratic states resembles in important ways the distinctions made in nineteenth-century international law between civilized states, which were members of the family of nations and enjoyed the comprehensive rights of sovereignty, and uncivilized states that were excluded from the family of nations and were only partially sovereign at best.

Il était question d'apporter la démocratie au peuple irakien, de les sauver d'eux-mêmes et de leurs souffrances indicibles qui pouvaient dégénérer, à terme, en une menace pour la sécurité dans la région du Moyen-Orient⁹⁵. À l'argument de la démocratisation du peuple irakien s'ajoutait l'idée du danger contenu pour l'instant à l'intérieur des frontières nationales. L'urgence commandait de stopper l'hémorragie et d'empêcher la terreur de se déverser hors du pays pour embraser la région et menacer la paix et la sécurité internationales. Le peuple irakien évoquait des images contradictoires dans la psyché occidentale. Il appelait notamment les américains à un sentiment de mission civilisationnelle, proche de la piété, tout en soulevant en parallèle des craintes sourdes en ce qui a trait aux passions nationalistes et religieuses. La peur de l'autre était brandie régulièrement auprès de l'opinion publique américaine afin de justifier une politique extérieure interventionniste du pays⁹⁶. Cette représentation des enjeux au Moyen-Orient a miné en retour la santé démocratique des institutions politiques américaines⁹⁷.

La doctrine de légitime défense anticipée va directement à l'encontre de l'interprétation usuelle de l'article 51 de la Charte des Nations Unies⁹⁸. Elle a été présentée sous un aspect universel –

⁹⁵ A. ANGHIE, *op. cit.*, note 9.

⁹⁶ Anthony CARTY, « Marxism and International Law : Perspectives for the American (Twenty-First) Century? », (2004) 17 *Leiden J. Int'l L.* 247, 257 : « *The difficulty of achieving internal cohesion in an ethnically mixed society characterized by intense individualism and class division made for the construction of American politics around the fear of some "other" (such as bolshevism, socialism, anarchism)* » ; Corey ROBIN, *Fear. The History of a Political Idea*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

⁹⁷ A. ANGHIE, *loc. cit.*, note 94, 65 :

The costs and risks of this modern imperialism are very great. In addition, imperialism inevitably distorts the internal politics of the imperial power. Surely the lack of accountability and transparency that have marked the Bush and Blair administrations, despite the massive mistakes they made in the lead up to and conduct of the Iraq war, suggest this possibility. At this point in time, the war appears to have undermined democracy in the United States rather than strengthened it in the Middle East.

En rétrospective, d'une perspective irakienne comme américaine, la démocratie a payé le prix de l'argument relatif à l'urgence et l'exception.

⁹⁸ La légitime défense a notamment été interprétée au XIX^e siècle dans *The Caroline Case*, (1837) 29 *Brit. & For. St. Papers* 1137, comme la réponse nécessaire à une attaque imminente, qui ne laisse aucun moment à la délibération et aucune alternative dans les moyens.

tous les États en vertu du principe de l'égalité juridique peuvent formellement y avoir recours – mais, dans la réalité, bien peu de pays en ont les moyens et aucun d'entre eux ne peut se permettre de l'utiliser contre l'hyperpuissance américaine. Les Grandes Puissances demeurent protégées contre toute action de ce genre portée par les petites, moyennes puissances ou États voyous⁹⁹. Dans la pratique, cette doctrine politique des États voyous et de l'action américaine contre le terrorisme est susceptible de mettre en danger la souveraineté des États du Tiers-Monde et constitue une nouvelle forme de colonialisme. Elle a d'ailleurs été dénoncée comme telle par le mouvement des États non alignés en 2003.

L'argument en faveur de l'activisme en Irak n'aura pas non plus convaincu les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies et l'intervention sera poursuivie de manière unilatérale par la coalition anglo-américaine¹⁰⁰. Devant l'impossibilité de persuader la communauté internationale de la justesse de leur position juridique, l'invasion en Irak a été justifiée par la suite non comme une action de légitime défense préventive anticipée mais comme une mesure conforme aux résolutions du Conseil de sécurité adoptées depuis la Guerre du Golfe en 1990 et exigeant le désarmement de l'Irak¹⁰¹. Finalement, la question irakienne réintégrera le forum des Nations Unies et sera de nouveau débattue¹⁰² pour aboutir à l'instauration d'un régime de tutelle et d'une autorité provisoire dans le pays¹⁰³. Tout compte fait, les appels à la re-colonisation formelle ont été entendus.

L'expérience d'administration internationale de l'Irak s'est donc reproduite au début du XXI^e. Faut-il rappeler que cette aventure

⁹⁹ A. ANGHIE, *loc. cit.*, note 94, 50.

¹⁰⁰ Ian JOHNSTONE, « US-UN Relations after Iraq: The End of the World (Order) as We Know It? », (2004) 15 *Eur. J. Int. L.* 813.

¹⁰¹ David J. BEDERMAN, « Collective Security, Demilitarization and "Pariah" States », (2002) 13 *Eur. J. Int'l L.* 121.

¹⁰² Par sa résolution 1483 du 22 mai 2003, le Conseil de sécurité reconnaît l'aptitude des Nations Unies, en coopération avec les institutions de Bretton Woods notamment, à concourir au processus de reconstruction des institutions irakiennes. Une Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak (MANUI) sera créée à cette fin.

¹⁰³ La résolution 1546 du 8 juin 2004 du Conseil de sécurité prévoyait la fin de l'occupation de l'Irak et de l'Autorité provisoire de la coalition au 30 juin 2004. L'Irak devait ensuite retrouver sa pleine souveraineté.

avait été initiée dès le début du XX^e siècle dans le cadre de la SDN ? Au lendemain de la Première Guerre mondiale, l'Irak avait été placé sous un mandat de type A. Un traité de 1922 passé avec la puissance mandataire britannique en détaillait les termes¹⁰⁴. Les dispositions, analogues d'ailleurs à celles des traités de capitulation au XIX^e siècle, garantissaient la protection des ressortissants britanniques en territoire non européen et une assistance militaire au roi de l'Irak au besoin¹⁰⁵. L'entente des Grandes Puissances survenue au cours des négociations à Versailles en 1919 fut respectée dans l'accord de 1922. Le mandat irakien devait assurer à tous les pays sans discrimination le libre accès à l'exploitation pétrolière dans la région. Cette disposition avait été négociée en vue de satisfaire les exigences américaines. En dépit de leur refus d'agir en tant que puissance mandataire, les États-Unis avaient milité pour une politique commerciale internationale de la porte ouverte. Ils exerçaient de cette façon en Irak un contrôle indirect, plus économique que politique¹⁰⁶.

*
* *

¹⁰⁴ A. ANGHIE, *loc. cit.*, note 94, 58 :

The precise legal status of Iraq posed ongoing problems to the League. On the one hand, Iraq was supposedly a mandate territory, but the Iraqis themselves were not particularly happy with the prospect of being ruled by the British, albeit as representatives of the League. Iraqi discontent with British rule finally culminated in an uprising that began in 1920 and continued for several years, and led to punitive action being taken against the local populations. In time, these measures included the use of poison gas and aerial bombardment, this at the instigation of Winston Churchill. The oil resources of Iraq were a continuous preoccupation of the British administrators. Complicated negotiations took place between Britain and the United States on the exploitation of the oil fields; Wilson has been insistent on the application of the «open door» policy to all mandate territories, and U.S. access to the oil fields of Iraq was to occur through this mechanism.

¹⁰⁵ *Id.*, 59.

¹⁰⁶ Dès les années 1925, la présence des entreprises multinationales d'origine américaine sera remarquée près de Bagdad et Mosul. À propos de la tutelle exercée en Irak depuis 2003 (*id.*, 60) :

[P]olitical independence and democracy will lack real substance unless Iraqis can hope to exert real control over their economy. Iraqi sovereignty has, however, already been undermined by the widespread changes instituted by the Coalition Provisional Authority, which have been "widely criticized for being thinly veiled plans to give multinational corporations access to Iraqis assets".

Dans la mesure où la philosophie coloniale épouse des formes plus insaisissables, elle semble relever a priori d'une époque révolue, celle du XIX^e siècle, et d'un projet civilisationnel porté par les puissances européennes qui n'a plus cours aujourd'hui. Pourtant, elle demeure prégnante dans le fonctionnement des organisations internationales tout au long du XX^e siècle. Elle semble même reprendre de la vigueur au début du XXI^e siècle. En effet, depuis les événements terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, la recolonisation formelle de certains pays n'est plus une avenue négligée.

La mission civilisationnelle se trouvait au cœur du régime des mandats de la SDN et elle sera poursuivie par le Conseil de tutelle des Nations Unies. Si une rupture historique s'est opérée dans la trame narrative du colonialisme en droit international, c'est au moment de la décolonisation formelle des années 1960 et 1970. Les relations de subordination entre les peuples ont néanmoins perduré au sein des organisations internationales. Elles se sont articulées désormais, rectitude politique oblige, autour de la notion de développement économique. L'encadrement des États en développement, exercé par les institutions de Bretton Woods notamment, va renouer avec l'informel mais la philosophie coloniale demeure bien vivante malgré ses nouveaux atours. Une fois encore, l'État en proie à des difficultés économiques est décrit comme étant situé en dehors du processus de globalisation, rappelant ici l'image d'Hegel à propos du caractère ahistorique de l'Afrique¹⁰⁷, et il convient

¹⁰⁷ Le préjugé hégélien envers l'Afrique n'est pas mort et sera perçu dans le discours prononcé le 26 juillet 2007 par le président français, Nicolas Sarkozy, à l'attention de la « jeunesse d'Afrique » à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar au Sénégal. L'Afrique est dépeinte dans le discours de Sarkozy comme un continent rural, féérique, mi-bucolique mi-cauchemardesque, peuplé de paysans, d'ancêtres et d'une communauté de souffrants en marge du monde :

Je ne suis pas venu, jeunes d'Afrique, vous donner des leçons. Je ne suis pas venu vous faire la morale. Je suis venu vous dire que la part de l'Europe qui est en vous est le fruit d'un grand péché d'orgueil de l'Occident, mais que cette part d'Europe en vous n'est pas indigne. Car elle est l'appel de la liberté, de l'émancipation et de la justice et de l'égalité entre les femmes et les hommes. Car elle est l'appel à la raison et à la conscience universelles. Le drame de l'Afrique, c'est que l'homme africain n'est pas assez entré dans l'Histoire. Le paysan africain, qui, depuis des millénaires, vit avec les saisons, dont l'idéal de vie est d'être en harmonie avec la nature, ne connaît que l'éternel recommencement du temps rythmé par la répétition sans fin des mêmes gestes et des mêmes paroles. Dans cet imaginaire où tout recommence toujours, il n'y a pas de place ni

d'adopter une série de mesures visant à l'intégrer dans le marché mondial.

Au terme de cette revue de l'administration coloniale au XX^e siècle, quel est l'avenir du projet démiurgique des organisations internationales consistant à créer l'État souverain de toutes pièces ? Au départ, l'objectif a été de reconnaître la souveraineté *de jure* aux États nouvellement indépendants qui, comme l'expérience le démontre, n'a fait trop souvent que maintenir artificiellement en vie des régimes gouvernementaux corrompus. L'attribution du statut juridique s'est révélée clairement insuffisante. Il fallait de surcroît doter les États postcoloniaux d'une souveraineté *de facto*. Qu'en est-il aujourd'hui de la réalisation d'une égalité matérielle et non seulement formelle ? Les États voyous n'ont-ils pas des motivations légitimes dans leur rejet du système international ? Ne faut-il pas les appuyer lorsqu'ils contestent « la majestueuse égalité des lois qui interdit aux riches comme aux pauvres de coucher sous les ponts, de mendier dans la rue et de voler du pain », comme l'écrivait Anatole France¹⁰⁸ ?

La difficulté réside dans la contradiction entre la théorie et la pratique, notamment dans le cas de l'État postcolonial africain. L'écart entre le principe juridique de l'égalité formelle et l'inégalité matérielle sur le terrain provoque une dissonance cognitive. Cette dissonance entre le discours porté depuis la fin du XIX^e siècle en droit international et la réalité des populations africaines rend le projet illégitime aux yeux de plusieurs. Quant aux organisations internationales, sous des abords de neutralité, d'impartialité, et souvent d'impuissance, elles ont été critiquées pour participer à la perpétuation du colonialisme depuis le début du XX^e siècle. Si leur contrôle s'exerce de manière indirecte, il n'en demeure pas moins

pour l'aventure humaine, ni pour l'idée de progrès. Jamais l'homme ne s'élance vers l'avenir. Jamais il ne lui vient à l'idée de sortir de la répétition pour s'inventer un destin. Le problème de l'Afrique – et permettez à un ami de l'Afrique de le dire –, il est là. Le défi de l'Afrique, c'est d'entrer davantage dans l'Histoire.

L'essayiste camerounais Achille Mbembe a dénoncé ces propos du président qui illustrent la pérennité de la philosophie coloniale chez les élites françaises contemporaines. L'article d'Achille MBEMBE intitulé « Sarko, Hegel et les Nègres », paru dans *Le Messenger*, ainsi que les propos de Nicolas Sarkozy ont été reproduits dans *Courrier international*, n° 878, 30 août 2007.

¹⁰⁸ L'analogie entre l'égalité formelle et les propos d'Anatole France a été établie par O.C. OKAFOR, *loc. cit.*, note 91, 179.

important au plan économique, rendant parfois risible la prétendue indépendance politique de l'État postcolonial africain.

Le problème du droit international n'est pas tant l'existence d'une puissance impériale aux prétentions universelles¹⁰⁹. L'étude des systèmes normatifs dans l'histoire démontre en effet qu'ils se présentent tous porteurs de cette même prétention à l'universel¹¹⁰. Le système normatif n'est pas illégitime pour autant. Toutefois, au XX^e siècle, le principe de l'égalité juridique propre au système normatif européen s'est élevé du rang de la simple prétention à la réalité. Le droit international est devenu universel dans les faits comme dans la pratique. Le défi consiste, pour tous systèmes normatifs, à préserver un équilibre relatif entre le discours et la pratique ou les faits observés et rapportés. Si une dissonance trop grande entre la théorie et la pratique est constatée et perdure dans le temps, le droit perdra sa légitimité.

C'est ce qui semble se produire entre le principe de l'égalité juridique des États et le pouvoir exercé concrètement sur le terrain, en Afrique. Ce pouvoir est réduit en fait à une peau de chagrin. La souveraineté des États postcoloniaux apparaît comme de la poudre aux yeux et cette dissonance entre le discours et la pratique rend le droit international illégitime. L'idée de justice est évacuée et le droit ne sert alors qu'à oblitérer les rapports de pouvoir et les privilèges que les Grandes Puissances d'un système juridique s'octroient inévitablement¹¹¹. En soi, la propension à l'universel portée par les États-Unis au XX^e siècle n'est pas problématique. Ce qui lui est

¹⁰⁹ M. KOSKENNIEMI, *loc. cit.*, note 20, 115:

The fact that international law is a European language does not even slightly stand in the way of its being capable of expressing something universal. For the universal has no voice, no authentic representative of its own. It can only appear through something particular; only a particular can make the universal known. A danger and a hope are involved. The danger is that of mistaking one's preferences and interests for one's tradition – and then thinking of these as universal, a mistake we Europeans have often made. [...] If the universal has no representative of its own, then particularity itself is no scandal.

Les projets universalistes soulèvent d'emblée la suspicion, notamment dans la théorie réaliste des relations internationales. « *As political realists from the Right and Left, Carl Schmitt and E.H. Carr have emphasized, the appeal to common interest often reflects the speaker's wish to realize his special interest without having to fight.* » : *id.*, 116.

¹¹⁰ Y. ONUMA, *loc. cit.*, note 11.

¹¹¹ G. SIMPSON, *op. cit.*, note 11.

reproché, par les petites comme par les moyennes puissances, est l'oubli qu'ils demeurent une instance du particulier parmi d'autres. Certes, les États-Unis disposent des moyens au plan matériel pour imposer leurs ambitions universelles à l'ensemble des pays, mais qu'ils n'y procèdent pas sous les dehors trompeurs de l'égalité juridique¹¹².

La philosophie coloniale a indubitablement conditionné la subordination des pays au sein des organisations internationales, notamment ceux de l'Afrique sub-saharienne¹¹³, et ce, en dépit du principe juridique de l'égalité souveraine des États. La contradiction entre les discours et la pratique est toutefois lourde de conséquences et rend le droit international illégitime aux yeux de plusieurs. En rétrospective, en s'en tenant aujourd'hui à des interventions humanitaires ponctuelles pour soulager leur bonne conscience dans un continent africain jugé perdu d'avance, les Occidentaux ne démontrent-ils pas par là leur propension au kitsch dans l'administration internationale des États postcoloniaux¹¹⁴ ?

¹¹² Martti KOSKENNIEMI, «What Should International Lawyers Learn from Karl Marx», (2004) 17 *Leiden J. Int'l L.* 229, 233 : «*So the question is how to distinguish between commitment to universalism and the policies of powerful international actors constantly invoking the universal so as to justify their particular agendas*» ; M. KOSKENNIEMI, *loc. cit.*, note 20, 119 : «*To think of this struggle as hegemonic is to highlight that the objective of the contestants is to make their partial view of the meaning appear to be the total view, their preference seem like the universal preference.*»

¹¹³ C.H. ALEXANDROWICZ, *loc. cit.*, note 9 ; Alexander ORAKHELASHVILI, «The Idea of European International Law», (2006) 17 *Eur. J. Int'l L.* 315.

¹¹⁴ Empruntant ici la définition du kitsch élaborée par le sociologue Norbert Elias en 1934 : «*“kitsch-style” as an aspect of bourgeois modernity, borrowing from past styles and conditioned by instruments of technological reproduction and the tastes of mass society*». Suivant l'entrée du mot *kitsch* dans le Dictionnaire historique de la langue française, sous la direction d'Alain Rey, Dictionnaires Le Robert, Paris, 1994, le concept est apparu à la fin du XIX^e siècle et est inséparable de la triade industrie-masse-consommation. Il prospère dans les lieux et les moments de civilisation flottante. En histoire de l'art et dans l'usage courant, il décrit le caractère esthétique des objets à grande diffusion populaire, surchargés, inauthentiques et de mauvais goût. Un concept plus scientifique correspond à un objet dont la finalité et le sens sont transférés. À propos de l'oubli d'être un universel concret et de la transformation des préférences qui se présentent sous l'aspect universel en kitsch, M. KOSKENNIEMI, *loc. cit.*, note 20, 123 : «*They do not automatically express anything universal; indeed, more often than not they are used as instruments in hegemonic struggles. As soon as we lose sight of this, they turn into kitsch*».

