



HAL
open science

Réflexions sur le néo-protectorat

Karim Medjad

► **To cite this version:**

Karim Medjad. Réflexions sur le néo-protectorat. *Annuaire français de relations internationales*, 2020, 21, pp.47-65. <hal-03890110>

HAL Id: hal-03890110

<https://hal.science/hal-03890110v1>

Submitted on 30 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

RÉFLEXIONS SUR LE NÉO-PROTECTORAT

PAR

KARIM MEDJAD (*)

Les premiers protectorats sont apparus aux environs de 1500 avant Jésus-Christ, pour permettre au nouvel empire d'Égypte de gouverner ses lointains vassaux avec un minimum de ressources. Depuis lors, leur succès n'a jamais faibli.

Dans leur variante la plus commune, les protectorats reposent sur un gouvernement fantoche étroitement contrôlé par une puissance étrangère, par exemple, à la fin du XIX^e ou au début du XX^e siècle, les protectorats français de Tunisie et du Maroc ou encore les protectorats britanniques de Mésopotamie et de Palestine. Cette variante continue d'être abondamment utilisée de nos jours, par exemple en Ossétie du Nord, en Abkhazie ou en Crimée, pour ne citer que quelques cas.

Une nouvelle variante, qu'on pourrait appeler « néo-protectorat », est apparue dans les Balkans à la fin du XX^e siècle. Dans ces protectorats, le protecteur est collectif – issu de l'Organisation des Nations Unies ou d'une coalition multinationale – et son représentant local est une administration internationale *ad hoc*, dont la mission est de construire – ou de reconstruire - un État viable, puis de s'en aller.

Cette forme de protectorat thérapeutique n'est pas vraiment nouvelle : elle a été expérimentée pour la première fois en Allemagne de l'Ouest par les Alliés après la Seconde Guerre mondiale. L'expérience a d'ailleurs été concluante, mais la Guerre froide a limité les occasions de la renouveler. Ce n'est qu'après la disparition de l'Union soviétique que de nouvelles tentatives ont pu avoir lieu, notamment dans les Balkans à la suite de l'effondrement de la Yougoslavie.

Dans le néo-protectorat, la nature collective du protecteur semble exclure *a priori* un agenda impérialiste traditionnel et le label « protectorat » peut paraître inapproprié. Pourtant, les « marqueurs » du protectorat sont bien là : on y retrouve un gouverneur à la tête d'une administration disposant de pouvoirs exorbitants et d'une irresponsabilité de plein droit, face à une population locale largement tenue à l'écart de ses propres affaires.

(*) Professeur de Droit, titulaire depuis 2011 de la chaire de Développement international des entreprises au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM, France).

Si le néo-protectorat est malgré tout présenté comme une alternative au protectorat classique, c'est parce qu'il repose sur le postulat qu'une démocratie peut fonctionner sans le peuple, ce manque étant compensé en l'espèce par une dose plus forte de gouvernance multilatérale et de pression médiatique.

Le présent article est une synthèse de missions menées dans divers néo-protectorats depuis l'effondrement de l'ex-Yougoslavie. Il dresse un bilan critique de cette utopie juridico-politique et pose la question du devenir de cette variante.

Si la notion de protectorat est si ambiguë, c'est à la fois parce que son usage officiel est limité et parce que sa signification juridique a fluctué dans le temps. Cette institution ayant été utilisée pour servir des desseins variables, elle a elle-même connu plusieurs époques depuis l'Antiquité. Le néo-protectorat montre toutefois que, d'une variante à l'autre, ses caractéristiques les plus archaïques ont largement perduré dans la pratique. L'innovation principale tient en effet au protecteur lui-même, désormais incarné par une bureaucratie aussi autoritaire que tatillonne, plus encline à privilégier les mesures cosmétiques que les réformes en profondeur. Du Kosovo à la Libye, les néo-protectorats sont ainsi gouvernés à contrecœur par une communauté internationale dont l'aversion au risque est devenue une dimension centrale du dispositif. La pérennité de cette variante n'est donc pas assurée, contrairement à la variante classique avec laquelle elle cohabite et qui demeure plus vivace que jamais.

NOTION(S) DE PROTECTORAT

La définition originale

Le protectorat a trente-cinq siècles, mais ne s'appelle ainsi que depuis la fin du dix-neuvième siècle (1). Apparu plus de trois millénaires avant le traité de Westphalie, sa signification juridique originelle était pourtant raisonnablement précise : un protectorat était un traité entre deux entités, aux termes duquel une dose de souveraineté de l'une était échangée contre une dose de protection de l'autre. L'entité protégée abandonnait généralement à son protecteur tout ou partie de ses affaires étrangères tout en conservant un large contrôle sur ses affaires intérieures (2).

(1) Précédemment, le terme n'était utilisé que pour désigner le Commonwealth d'Angleterre, d'Écosse et d'Irlande gouverné par Cromwell, « *Lord Protector* » de 1653 à 1659. Voir notamment George Cornewall Lewis, *Essay on the Government of Dependencies*, Londres, John Murray, 1841, p. 156 (en ligne : <https://archive.org/stream/essayongovernmen00lewiuoft#page/156/mode/2up/search/protectorate>, consulté le 7 février 2020).

(2) *The Columbia Electronic Encyclopedia*, 2012 (6^e éd.), en ligne : <http://www.infoplease.com/encyclopedia/society/protectorate-international-law.html#ixzz2oIUvtNQa>, consulté le 7 février 2020.

Tous les grands empires (égyptien, macédonien, romain, ottoman...) se sont appuyés sur ce modèle conventionnel (3). Au fil des siècles, des puissances faibles ont ainsi été forcées de faire allégeance à un protecteur pour être protégées de leurs prédateurs – dont le protecteur lui-même. En retour, ce dernier percevait un impôt et pouvait mobiliser des troupes en temps de guerre.

Le plus souvent, le consentement du vassal était purement théorique, notamment en Europe, où les traités de protectorat ouvraient la voie à la création d'États plus grands. Toutefois, l'absorption n'était pas inéluctable : si certaines petites principautés existent encore à ce jour, c'est grâce à l'habileté de suzerains successifs qui surent sans discontinuer passer d'un protecteur à l'autre. Monaco, par exemple, actuellement liée à la France par un traité de juillet 1918 (4), est depuis le XIV^e siècle successivement passée sous la tutelle des Italiens, des Français et même des Espagnols (5). Il en va de même d'Andorre, administrée conjointement par l'Espagne et la France, conformément à un arrangement complexe qui remonte au treizième siècle (6).

Si la réalité du consentement du vassal était souvent très discutable, la mise en place d'un protectorat n'exigeait pas moins qu'un traité fût signé. Au fil des siècles, cette simple exigence formelle devint de plus en plus pesante, car le développement de l'État moderne aboutit à une réduction corrélative du nombre de potentats locaux disposant de la capacité juridique adéquate.

Le protectorat de Cracovie, institué par le traité de Vienne de 1815 et exercé conjointement par la Russie, l'Autriche et la Prusse, illustre les contorsions qu'une telle contrainte juridique a pu parfois nécessiter, puisque pour conférer à la ville de Cracovie la capacité juridique lui permettant d'adhérer au traité qui la soumettait, il fallut lui accorder simultanément son indépendance... (7)

Pour les mêmes raisons, l'empressement de la France à reconnaître le Royaume de Tahiti en 1842 trouve son explication dans un traité analogue – le premier dans la diplomatie française à utiliser le terme « protectorat » (8). Ce dernier cas montre que, hors d'Europe, la nécessité d'un traité devenait une exigence plus paradoxale encore, puisque la satisfaction des appétits coloniaux supposait alors une reconnaissance

(3) Voir notamment Édouard Philippe Engelhardt, *Les Protectorats anciens et modernes. Étude historique et juridique*, Paris, Pédone, 1896, 231 p. (en ligne : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k95873f>, consulté le 7 février 2020).

(4) Ce traité est mentionné dans l'article 436 du traité de Versailles (1919).

(5) Édouard Philippe Engelhardt, *Les Protectorats...*, *op. cit.*, p. 94-101. Ce statut n'a connu qu'une brève interruption, lorsque Monaco est devenu une province française de 1793 à 1814.

(6) *Id.*, p. 125-132.

(7) Cette indépendance dura jusqu'en 1846, date de son annexion par l'Autriche. Voir Sharon Korman, *The Right of Conquest: The Acquisition of Territory by Force*, Oxford, Clarendon Press Oxford, 1996, p. 81.

(8) Frantz Despagnet, *Essai sur les protectorats. Étude de droit international*, Paris, Librairie générale du recueil des lois, 1896, p. 183.

préalable par les puissances impériales des droits souverains de « nations non civilisées ».

Le flou de la notion

Pour demeurer juridiquement acceptable sans pour autant constituer une entrave, la notion de protectorat se devait d'évoluer, ce qu'elle fit dans deux directions à partir du dix-neuvième siècle.

Là où le commerce était l'objectif, c'est-à-dire en Asie et dans une partie du monde musulman, des traités asymétriques (*unequal treaties*) – avec des homologues locaux – continuèrent d'être signés, essentiellement afin d'éviter une concurrence locale entre puissances occidentales. Ces traités comprenaient généralement trois éléments : une clause unilatérale de la nation la plus favorisée, une mise sous tutelle douanière et tarifaire de la partie non occidentale et une forme de protection diplomatique (*consular jurisdiction*) pour les Occidentaux (9).

Là où les ressources naturelles étaient l'enjeu, c'est-à-dire en Afrique, les traités de protectorat furent également maintenus, mais les homologues locaux cessèrent d'y être associés. La Conférence de Berlin de 1885 sur l'Afrique de l'Ouest fut, pour les puissances européennes, l'occasion d'officialiser cette innovation juridique en précisant dans son Acte général : « La Puissance qui, dorénavant, prendra possession d'un territoire sur les côtes du Continent africain situé en dehors de ses possessions actuelles, ou qui, n'en ayant pas eu jusque-là, viendrait à en acquérir, et de même la Puissance qui y assumera un protectorat, accompagnera l'Acte respectif d'une notification adressée aux autres Puissances signataires du présent Acte, afin de les mettre à même de faire valoir, s'il y a lieu, leurs réclamations » (10).

Le bilatéralisme qui caractérisait jusqu'alors le protectorat traditionnel était révolu : le « protectorat colonial » était né. Il serait plus tard perfectionné par le système des mandats établi par le traité de Versailles de 1919, mais le choix de ses signataires de s'interdire l'usage du terme « protectorat » ne fit que brouiller un peu plus la notion. Comme le rappelait Maurice Flory, « tout était possible à l'origine en partant d'un statut aussi imprécis, et sous ce vocable, les expériences les plus diverses ont été tentées ; elles oscillent entre deux pôles opposés : l'assimilation et l'indépendance. Mais on ne constate pas un déroulement progressif, une courbe harmonieuse qui part de l'assimilation pour s'orienter vers l'indépendance ; l'évolution a suivi une [...] marche sinueuse [qui] n'est d'ailleurs pas facile à suivre car, par inconscience parfois, par calcul

(9) Kal Raustiala, *Does the Constitution Follow the Flag? The Evolution of Territoriality in American Law*, UCLA School of Law (*Research Paper*, n° 08-34), 2008, p. 19 (en ligne : <http://ssrn.com/abstract=1291343>, consulté le 7 février 2020).

(10) Acte général de la conférence africaine signé à Berlin le 26 février 1885, article 34.

souvent, la véritable direction s'est trouvée maquillée et déguisée jusqu'à la rendre méconnaissable pour le non-initié » (11).

Cette accumulation de significations, aggravée par la notion tout aussi floue d'« empire » explique que, de nos jours, le terme puisse être utilisé à tous propos. L'ancien secrétaire d'État américain Zbigniew Brzezinski peut ainsi qualifier l'Europe occidentale de protectorat des États-Unis (12) ou l'essayiste français Emmanuel Todd assimiler l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN) à la Ligue de Délos, comparant ainsi les États-Unis à Athènes, qui fournissait sa protection militaire aux puissances les plus faibles moyennant une contribution financière (13).

Dans la plupart des cas, les références – souvent polémiques – à un « protectorat » ne reposent pas sur une analyse visant à établir si et dans quelle mesure l'analogie coloniale est pertinente (14). Symétriquement, alors que le terme connaît une inflation dans le langage académique et journalistique, ses connotations coloniales ne lui laissent guère de place dans les discours officiels (15).

Faute d'avoir jamais été tranché, ce débat sémantique est régulièrement ravivé, notamment depuis la fin de la Guerre froide, lorsqu'un épisode de conflit armé donne lieu à la mise en place d'une administration internationale. Ainsi, au lendemain de l'effondrement de la Yougoslavie, certains auteurs se sont une fois de plus insurgés contre un usage intempestif du terme « protectorat » à propos de la tutelle internationale mise en place en Bosnie-Herzégovine puis au Kosovo, car il éludait d'importantes nuances juridiques et institutionnelles (16).

À l'évidence, il ne serait pas inutile de fixer certaines limites à l'usage pouvant être fait de la notion. Ainsi, lors des épisodes de transition instaurés par les plans de paix, les formes les plus « légères » de présence internationale devraient pouvoir être appelées autrement lorsqu'elles correspondent effectivement à un mandat limité dans son objet et dans le temps et que les autorités locales y sont étroitement associées. En revanche, dès lors que le collectif des puissances étrangères impliquées cesse d'agir en facilitateur pour se comporter en dirigeant, la nécessité d'une taxonomie plus fine semble discutable.

(11) Maurice Flory, *La Notion de protectorat et son évolution en Afrique du Nord*, Paris, LGDJ, 1955, p. 3.

(12) Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York, Basic Books, 1997, p. 57.

(13) Emmanuel Todd, *Après l'empire. Essai sur la décomposition du système américain*, Paris, Gallimard, 2002, p. 75-77.

(14) Ralph Wilde, *International Territorial Administration: How Trusteeship and The Civilizing Mission Never Went Away*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 292.

(15) Dans ce sens, voir Alexandro Yannis, « The Creation and Politics of International Protectorates in the Balkans: Bridge Over Troubled Waters », *Journal of International Relations and Development*, n° 5, 2002, p. 258 et 262.

(16) Voir notamment Victor D. Bojkov, « Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post 1995 Political system and its Functioning », *South. European Politics*, vol. IV, n° 1, mai 2003, p. 41 et 53-57.

En conséquence, dans le cadre de cet article, le terme « protectorat » sera utilisé dans son sens le plus large, pour désigner « une relation de protection et de contrôle partiels exercés par un pouvoir supérieur sur un pays ou une région qui en dépend » (17).

TRENTE-CINQ SIÈCLES DE PROTECTORAT

À l’instar de la guerre, il existe un art du protectorat, avec ses primitifs, ses modernes, ses écoles et ses disciples... Au fil du temps, la recette a été transmise, adaptée et perfectionnée, en des lieux et pour des desseins différents.

Les principaux ingrédients n’ont cependant pas changé. Deux variantes seulement ont été développées avant l’émergence des néo-protectorats internationaux de l’après-Guerre froide. La plus ancienne, le « protectorat-tampon » été inventée pour gouverner de vastes empires avec un minimum de ressources. La seconde, le « protectorat colonial » est située plus en amont de la démarche impériale. Elle est apparue au milieu du dix-neuvième siècle pour préparer et accompagner l’expansion des principales puissances européennes.

L’original : le protectorat-tampon

Les tout premiers protectorats auraient été établis au début du Nouvel Empire égyptien par le pharaon Thoutmosis III, dont le règne a duré plus de cinquante ans (18). Les fortifications érigées par ses prédécesseurs – le « mur du Prince » – n’ayant pas suffi à protéger l’empire précédent, Thoutmosis III décida que ce serait la profondeur, plutôt que les murs, qui protégerait le sien. Après pas moins de dix-sept campagnes militaires, son empire – le plus vaste de l’Égypte antique – s’étendait ainsi du nord de la Syrie – le carrefour des routes commerciales de l’Asie et de la Méditerranée – à la Nubie (l’actuel Soudan) – la principale source de ressources naturelles. Si cette dernière est finalement devenue une province égyptienne, les princes des nombreuses cités-États composant le corridor nord-est syro-palestinien purent conserver leur trône moyennant le versement d’un impôt et la promesse de combattre les ennemis de l’Égypte (19).

Cette forme de domination minimaliste, visant principalement à contrôler une grande zone-tampon avec peu de ressources, constitue le cœur du protectorat originel. Depuis l’Égypte antique, la formule a été reprise

(17) « *a relationship of protection and partial control assumed by a superior power over a dependent country or region* », *The American Heritage Dictionary of the English Language*, 2000 (4^e éd.), en ligne : <http://www.answers.com/topic/protectorate>, consulté le 7 février 2020.

(18) Également connu sous le nom de Thutmosis III, il fut le sixième pharaon de la dix-huitième dynastie d’Égypte. Son règne dura de 1479 à 1425 avant Jésus-Christ. Voir David O’Connor et Eric H. Cline, *Thutmose III: A New Biography*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2006, 534 p.

(19) Pour un compte rendu détaillé, voir Donald B. Redford, *The Wars in Syria and Palestine of Thutmose III*, Leiden, Brill, 2003, 272 p.

par tous les grands empires, sans changement autre que sémantique : en Europe, les fameuses « marges » égyptiennes sont ainsi devenues successivement des « marches » sous les Carolingiens, des « républiques-sœurs » sous Napoléon, la « Krajina » sous les Habsbourg...

Les empires les plus insatiables se sont contentés de cette formule rudimentaire, qui leur permettait de passer rapidement à la conquête suivante. Les autres ont parfois cherché à l'enrichir, en y ajoutant des strates également héritées du nouvel empire égyptien.

Les premiers – les plus nombreux – sont les principaux empires de l'Antiquité – perse, macédonien, romain, ou mongol – mais il y en a aussi de plus récents, parmi lesquels l'empire napoléonien est le plus emblématique. Dans sa courte existence (1804-1814), plus de batailles ont été gagnées et plus de territoires conquis par Napoléon Bonaparte que par Alexandre, Jules César et Attila réunis. À quelques innovations sémantiques près, Napoléon I^{er} n'apporta aucun changement à la formule antique (20), mais il l'appliqua à une échelle sans précédent, chacune de ses avancées guerrières donnant naissance à une série de protectorats. À l'issue de sa première campagne d'Italie de 1797, la France se retrouva ainsi entourée d'États vassaux, à la frontière occidentale par le royaume d'Espagne et à la frontière orientale par une bande continue s'étendant du royaume de Westphalie au royaume de Naples. Devenu Empereur, Napoléon continua d'utiliser la même recette, s'en tenant à une logique diplomatique qui se résumait à une soumission brutale de ses adversaires vaincus. En conséquence, les territoires qui ne faisaient pas l'objet d'une annexion pure et simple furent systématiquement organisés en royaumes, principautés ou duchés vassaux, afin de renforcer la zone-tampon de la France et d'alimenter les campagnes militaires à venir en ressources humaines et matérielles. Ce recours quasi systématique au protectorat culmina en 1806, avec la création de la Confédération rhénane (Rheinbund), formée de seize États allemands qui firent aussitôt de Napoléon leur protecteur, scellant au passage le sort du Saint-Empire romain-germanique... (21)

Un deuxième groupe d'empires s'est appuyé sur une recette plus sophistiquée de protectorats, reposant sur une combinaison de liens tantôt lâches, tantôt étroits. Dans ce groupe, qui comprend notamment des pans entiers des deux blocs de la Guerre froide, l'Empire ottoman (1299-1923) est le plus saillant.

L'Empire ottoman peut être défini comme une zone d'influence d'intensité variable. D'une part, il englobait des zones d'allégeance limitée, voire symbolique, qui n'étaient tenues que de payer un impôt, certaines lointaines, telles Tunis ou Alger, d'autres moins, telles la Valachie, la

(20) Par exemple, Napoléon était l'arbitre de son protectorat helvète, un titre nouveau pour une fonction qui ne l'était pas, puisque celle-ci recouvrait très exactement les mêmes prérogatives que celles que Philippe de Macédoine et son fils Alexandre après lui exercèrent sur les Grecs dès 338 avant Jésus-Christ, après la conquête des villes d'Athènes et de Thèbes.

(21) Evgueni Tarle, *Napoléon*, Paris, Payot, 1937, p. 144-145.

Moldavie ou la Transylvanie (22). D'autre part, afin de renforcer leurs liens avec leurs vassaux les plus importants, les sultans ottomans allaient jusqu'à amener à leur cour les enfants des dignitaires de leurs protectorats pour les élever comme les leurs, reprenant ainsi à leur compte une stratégie naguère utilisée par les pharaons avec les enfants des dignitaires nubiens et asiatiques. Le fameux corps des janissaires, créé au XIV^e siècle, était ainsi principalement issu de la population chrétienne des Balkans (23).

Au fil des millénaires, les qualités de bouclier du protectorat-tampon ont été maintes fois éprouvées, ce qui le met à l'abri de l'obsolescence. Les puissances dénuées de frontières naturelles telles que la Russie, ressentiront toujours le besoin de protéger leur cœur en s'entourant de nations vassales, d'où la « libération » de l'Abkhazie, de l'Ossétie du Nord et plus récemment de la Crimée. De nouveaux usages se sont même développés, par exemple au Maghreb, désormais mobilisé par l'Europe pour contenir les migrations du Sud, ou dans le Sahel, récemment converti en base avancée française d'un conflit qui n'a que peu de protagonistes locaux.

La variante déviante : le protectorat colonial

À l'issue de la guerre russo-turque de 1877-1878, le Congrès de Berlin de 1878 confia à l'Autriche-Hongrie la tutelle des provinces – alors ottomanes – de Bosnie-Herzégovine afin de contenir les ambitions russes dans les Balkans. En 1908, après trente ans de protectorat, l'Autriche-Hongrie annexa officiellement ces provinces. Un tollé nationaliste s'ensuivit, donnant lieu à l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand à Sarajevo en 1914 et à l'escalade qui s'ensuivit dans la région puis dans toute l'Europe.

En parallèle, un phénomène similaire mais moins connu des Européens se produisait dans l'autre hémisphère. Deux pays anciennement isolationnistes – le Japon et les États-Unis – avaient en effet décidé de devenir des puissances impériales et étaient secrètement convenus, après la victoire du Japon contre la Russie en 1905, de ne pas s'immiscer dans leurs zones d'influence respectives en Asie, à savoir la Corée pour le Japon et les Philippines pour les États-Unis (24). Quelques mois plus tard, les autorités coréennes étaient forcées de signer le soi-disant traité de protection d'Eulsa, faisant de la Corée un protectorat japonais. Un second traité de 1907 accentua cette tutelle, suivi en 1910 d'un troisième, qui entérinait officiellement l'annexion de la Corée par le Japon (25).

(22) Jason Goodwin, *Lords Of The Horizons: A History Of The Ottoman Empire*, New York, Henry Holt & Company, 1998, 352 p.

(23) David Nicolle, *The Janissaries*, Oxford, Osprey Publishing, 1995, p. 12.

(24) Ce pacte secret fut retranscrit informellement dans le mémorandum dit « Taft-Katsura » du 29 juillet 1905.

(25) Voir notamment Peter Duus, *The Abacus And The Sword: The Japanese Penetration Of Korea*, 1895-1910, Oakland, University of California Press, 1998, 498 p.

Ces deux épisodes survenus quasiment simultanément au début du vingtième siècle en Europe et en Asie constituent un tournant important dans l'histoire des protectorats. Jusqu'alors, ces derniers servaient en effet à organiser *a posteriori* les territoires acquis par des conquêtes. Dorénavant, ils allaient avoir une fonction symétrique, cette fois pour organiser *a priori* les territoires des conquêtes à venir.

Officialisée par la conférence de Berlin sur l'Afrique de l'Ouest de 1885, cette évolution s'avéra toutefois à double tranchant pour les puissances coloniales. Naguère instrument juridique contenant un engagement clair de la part des autorités locales, le protectorat était désormais un statut transitoire qui pouvait tout aussi bien caractériser un territoire en passe d'être conquis qu'un territoire en passe de se libérer. Les vainqueurs de la Première Guerre mondiale purent prendre toute la mesure de cette ambiguïté juridique lorsqu'ils se retrouvèrent confrontés aux velléités d'émancipation des anciennes possessions coloniales allemandes et turques qu'ils étaient sur le point de se partager.

Le traité de Versailles de 1919 fut une occasion de remettre un peu d'ordre, grâce aux « mandats » de la Société des Nations. Une fois de plus, les populations protégées ne seraient pas parties à leur traité de protectorat. Cela étant, elles ne seraient plus ignorées, puisqu'elles en seraient l'objet, en tant que « *peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne* » et dont le bien-être et le développement constituaient « *une mission sacrée de civilisation* ». Pour accomplir cette dernière, la « *tutelle de ces peuples* » était ainsi confiée « *aux nations développées [...] en qualité de Mandataires et au nom de la Société* » (26).

Divers auteurs ont fait valoir que si les mandats ne furent jamais une catégorie distincte en droit international public, c'est parce qu'ils ne différaient que par le nom de simples possessions coloniales (27). Pourtant, l'ambiguïté de ce système n'était pas que formelle, car le ton paternaliste du pacte de la Société des Nations ouvrait la porte à toutes les interprétations, au point que le système des mandats ait pu avoir ses partisans anticolonialistes (28). Rétrospectivement, il n'est d'ailleurs pas contestable que certains mandats déclenchèrent un processus bien plus complexe et incontrôlable qu'une simple colonisation par un occupant se défendant d'avoir des ambitions territoriales.

À l'innovation juridique s'ajoutait en outre une dose de transparence inusitée jusqu'alors. Lord Hailey, représentant britannique à la Commission permanente des mandats de 1936 à 1939, notait ainsi que parmi ceux

(26) Pacte de la Société des Nations, art. 22, &1 et 2.

(27) Dans ce sens, voir Brian Digre, *Imperialism's New Clothes: The Repartition Of Tropical Africa 1914-1919*, New York, Peter Lang, 1990, p. 196-199.

(28) Voir notamment Andrew J. Crozier, « The Establishment of the Mandates System 1919-25: Some Problems Created by the Paris Peace Conference », *Journal of Contemporary History*, vol. XIV, n° 3, 1979, p. 483.

qui avaient connu de l'intérieur ce type d'administration, beaucoup considéraient que sa valeur tenait plus à l'influence indirecte de la publicité qu'à celle, directe, de la politique (29).

La politique coloniale schizophrène de la France en Afrique du Nord entre les deux guerres mondiales illustre l'importance de cette nuance. En Algérie – territoire français depuis 1830 –, la population indigène avait un statut de citoyen de catégorie inférieure et était systématiquement traitée en conséquence par les colons. Au Maroc – protectorat français depuis 1912 –, le général résident Hubert Lyautey permit en revanche aux élites locales de conserver un rôle important dans la conduite de leurs affaires, parfois même au détriment des colons français (30). Initié à l'administration coloniale en Indochine au tournant du XX^e siècle par le général Lanessan, Lyautey appliqua à la lettre les consignes de son mentor, qui insistait sur la nécessité de respecter les coutumes et traditions locales et de gouverner en s'appuyant sur la classe dirigeante locale (31).

Le singulier mélange de soumission aux traditions locales et de gouvernance paternaliste qui caractérisait la politique de Lyautey produisit la variante la plus sophistiquée de la politique impériale française au cours du XX^e siècle, faisant de lui l'une des rares personnalités coloniales – sinon la seule – dont la mémoire puisse être encore célébrée de nos jours des deux côtés de la Méditerranée.

En somme, le système de mandats eut des effets collatéraux positifs, quoique largement accidentels, reflétant ainsi l'agenda équivoque de la Société des Nations, qui apporta à la fois des formes d'invasion et d'occupation plus sophistiquées (32) et un nouveau discours qui contraignit les puissances coloniales à faire preuve d'une transparence sans précédent.

La variante thérapeutique : le néo-protectorat

Lorsque l'Organisation des Nations Unies (ONU) hérita des mandats de la Société des nations à la fin de la Seconde Guerre mondiale, elle établit

(29) William Malcom Hailey, *An African Survey: A Study Of Problems Arising In Africa South Of The Sahara*, Londres, Oxford University Press, 1938, p. 219-220 (1938), cité par Michael D. Callahan, *Review Of Peter A. Dumbuya, Tanganyika Under International Mandate, 1919-1946*, H-Africa, décembre 1997 (en ligne : <https://www.h-net.org/reviews/showpdf.php?id=1519>, consulté le 8 février 2020).

(30) Alan Scham, *Lyautey in Morocco*, Berkeley, University of California Press, 1970, p. 48-49.

(31) *Ibid.*, p. 7.

(32) Antony Anghie, « Time Present and Time Past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. XXXII, n° 2, 2000, p. 278.

un système de tutelle qui ne s'en écartait pas fondamentalement (33). Trois tournants historiques vinrent toutefois perturber cette routine, forçant ainsi une transition qui n'avait pas été programmée.

En premier lieu, ce qui allait devenir la méthode dite de « construction de la nation » (*nation building*) vit pour la première fois le jour dans l'Allemagne de l'Ouest de l'après-guerre, nécessitant une implication massive et sans précédent des Alliés pour administrer un pays sans gouvernement ni économie. L'essor spectaculaire de l'Allemagne de l'Ouest sous cette gouvernance multinationale permit de montrer que cette nouvelle forme de gouvernance collective facilitait effectivement la reconstruction du pays et son développement économique tout en contenant les conflits d'intérêts (34).

Le second tournant permit le passage du colonialisme traditionnel au néocolonialisme. À partir du début des années 1960, une vague d'indépendance précipita l'achèvement de la plupart des mandats, les principales puissances impériales ayant progressivement réalisé que l'occupation territoriale n'était plus le moyen le plus efficace d'asseoir leur domination.

L'effondrement du bloc soviétique au début des années 1990 et la série d'affrontements violents qui s'ensuivit au sein d'États souverains constituèrent le troisième tournant. Avec la fin de la Guerre froide, la porte des interventions militaires internationales s'ouvrait alors largement, mais la rareté des candidats désireux d'assumer la responsabilité des territoires concernés conduisit les grandes puissances à rechercher de nouvelles réponses.

La fin de la guerre civile au Cambodge offrit la première occasion de l'après-Guerre froide. Conformément à l'accord de paix signé en 1992 par les quatre factions cambodgiennes (35), une Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (Apronuc) fut alors mise en place par le Conseil de sécurité pour administrer le pays jusqu'à ce que des élections puissent être

(33) L'article 77 de la charte des Nations Unies stipule :

« 1. Le régime de tutelle s'appliquera aux territoires entrant dans les catégories ci-dessous et qui viendraient à être placés sous ce régime en vertu d'accords de tutelle :

a. territoires actuellement sous mandat ;
 b. territoires qui peuvent être détachés d'États ennemis par suite de la Seconde Guerre mondiale ;
 c. territoires volontairement placés sous ce régime par les États responsables de leur administration.

2. Un accord ultérieur déterminera quels territoires, entrant dans les catégories sus-mentionnées, seront placés sous le régime de tutelle, et dans quelles conditions.

Les 11 territoires placés sous le système de tutelle finirent par obtenir leur indépendance ou choisirent avec un État. Il fut mis fin officiellement à ce système en 1994 par le Conseil de sécurité, lorsque Palau – le dernier territoire concerné – accéda à son indépendance et fut admis à l'ONU. »

(34) Certains auteurs notent que, face à cette option, il en existait une autre, le fameux « Plan Morgenthau », qui réservait à l'Allemagne un avenir bien moins radieux et se serait peut-être imposé si le président F. D. Roosevelt n'était pas décédé prématurément. À ce sujet, voir notamment Michael R. Beschloss, *The Conquerors: Roosevelt, Truman And The Destruction Of Hitler's Germany 1941-1945*, New York, Simon & Schuster, 2002, 400 p..

(35) Accord de Paris du 23 octobre 1991 (en ligne http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/agree_comppol_10231991.pdf, consulté le 8 février 2020).

organisées. Sa mission accomplie, l'Apronuc fut dissoute moins de deux ans plus tard.

Le succès de cette opération marqua fortement les esprits. Cette approche dite de la « main secourable » (*helping hand*) (36) était en effet attrayante précisément parce que son objet et sa durée très limités permettaient d'échapper à l'accusation de protectorat. La communauté internationale décida donc de renouveler l'expérience – toujours avec succès – en Croatie et en Macédoine, après l'effondrement de l'ex-Yougoslavie, ainsi que dans d'autres zones du monde par la suite, par exemple au Timor oriental.

Dans les cas plus complexes tels que celui de la Bosnie-Herzégovine, cette approche minimaliste s'avéra toutefois insuffisante, ce qui remit en question l'essence même de la politique de la main secourable. D'une itération à l'autre, le protectorat de la dernière génération a ainsi peu à peu retrouvé ses travers ancestraux. Par la suite, cette démarche à rebours s'est trouvée un peu plus confortée par les résultats douteux de la semi-présence américaine en Iraq ou en Afghanistan, conduisant des institutions influentes telles que la Rand Corporation à affirmer que l'approche maximaliste suivie en Allemagne et au Japon après la Seconde Guerre mondiale avait établi un standard inégalé à ce jour pour la reconstruction des nations dans un contexte post-conflituel (37).

Sur le terrain, cette nostalgie d'une présence plus massive ne s'est pourtant jamais matérialisée, faute de protecteurs prêts à en supporter les implications politiques et financières.

L'AVÈNEMENT D'UNE BUREAUCRATIE AUTORITAIRE

L'esprit bienveillant et la gouvernance collective des néo-protectorats annonce une spectaculaire évolution démocratique. Sur le terrain, les populations locales pèsent pourtant toujours aussi peu qu'auparavant, car le néo-protectorat a une forte propension à se transformer en bureaucratie autoritaire.

La gouvernance collective des néo-protectorats : implications pratiques

Il peut arriver que l'esprit multilatéral des néo-protectorats soit battu en brèche par une puissance désireuse d'affirmer son influence régionale. Ainsi, il n'est pas anodin que ce soit un ressortissant australien qui ait été nommé « gouverneur » local au Timor oriental ou que le *mark* allemand ait été la devise de référence des protectorats des Balkans jusqu'à

(36) L'expression a notamment été utilisée par l'International Crisis Group à la suite de l'effondrement de l'ancienne Yougoslavie. Voir par exemple International Crisis Group, *Kosovo: Let's Learn from Bosnia*, Balkan Rapport n° 66, 17 mai 1999, p. 2 (en ligne : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Kosovo%208.pdf>, consulté le 7 février 2020).

(37) James Dobbins, « Nation-Building: The Inescapable Responsibility of the World's Only Superpower », *Rand Review*, été 2003, p. 18.

l'avènement de l'euro. De telles tentatives restent cependant symboliques : contrairement aux mandats de la Société des Nations, les néo-protectorats ne sont pas établis pour satisfaire l'appétit d'un pouvoir individuel. Instaurés à la suite d'une décision collective, ils sont également gouvernés par une administration multinationale dont la composition est censée signaler une présence non coloniale, car véritablement multilatérale.

Le fonctionnement des néo-protectorats n'est donc pas sans rappeler celui des organisations internationales, dont la longue et parfois obscure chaîne de décision implique des acteurs aux intérêts parfois peu convergents. Le problème est particulièrement aigu dans les protectorats onusiens, pour lesquels un groupe restreint d'États membres ayant un intérêt particulier est souvent formé à côté du Conseil de sécurité pour superviser le processus de paix (38).

Lorsque, comme au Cambodge ou au Timor oriental, ce sont les anciens belligérants qui demandent au Conseil de sécurité des Nations Unies d'effectuer un certain nombre de tâches en leur nom, par exemple la mise en œuvre d'un processus de paix, la situation demeure relativement simple. En revanche, lorsque, comme au Kosovo, le Conseil de sécurité est auto-investi et décide lui-même de la nature, de l'étendue et de la durée de son mandat, la position de son représentant local (dit « spécial » ou « haut » représentant) vis-à-vis des populations concernées est particulièrement ambiguë.

Un autre trait que les néo-protectorats partagent avec de nombreuses organisations internationales est l'absence de sanctions en cas de faute de leur administration. Au contraire, c'est cette dernière (en théorie, le dernier agent dans la chaîne de délégation) qui s'autorise parfois à sanctionner ses homologues locaux (en théorie, le principal) (39).

Sur le terrain, les vertus démocratiques de la gouvernance multinationale restent donc à démontrer, même si cette collectivisation du protecteur dans les zones post-conflit est largement saluée par la littérature (40).

De la main secourable à la main de fer

Les velléités d'ouverture qui caractérisaient les néo-protectorats à leurs débuts étaient bien réelles, mais elles n'ont pas perduré. Les administrations intérimaires établies successivement en ex-Yougoslavie ont reflété une évolution vers un modèle de plus en plus autoritaire, qui a connu son apogée au Kosovo.

(38) Au Kosovo, un groupe dit « Groupe de contact » comprenait par exemple des pays non membres du Conseil de sécurité, tels que l'Allemagne et l'Italie.

(39) Au Kosovo, la MINUK avait élaboré une série d'indicateurs censés mesurer les progrès accomplis par les institutions provisoires locales dans huit domaines. De ce score dépendait le moment auquel le Conseil de sécurité serait amené à se prononcer sur l'indépendance du Kosovo. Voir UN Security Council, Communiqué de presse, CS/2600, 12 décembre 2003 (en ligne : <http://www.unmikonline.org>).

(40) Dans ce sens, voir Carsten Stahn, « Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm? », *The American Journal of International Law*, vol. CI, n° 1, janvier 2007, p. 99.

Lorsque, en 1995, la communauté internationale força les belligérants à signer l'accord de Dayton qui mettait officiellement fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine (41), son objectif n'était certainement pas d'établir un protectorat. Dans la droite ligne des administrations temporaires établies précédemment au Cambodge et en Croatie, les tâches énumérées dans le mandat de son haut-représentant sur place suggéraient un rôle de facilitateur et d'arbitre plutôt que de gouverneur (42), même si, déjà, une certaine tonalité paternaliste était perceptible (43).

Dans une Bosnie-Herzégovine tenue par un accord de paix qui lui avait été largement imposé, le haut-représentant s'est rapidement retrouvé confronté à l'obstruction systématique des factions politiques hostiles à l'existence même de l'État qu'elles étaient censées bâtir. L'approche consensuelle s'avérant inopérante, il fut alors décidé en 1997 d'accroître substantiellement les pouvoirs du haut-représentant pour lui donner le dernier mot sur toutes les décisions politiques (44).

Officiellement, ces nouvelles prérogatives, connues sous le nom de « pouvoirs de Bonn », ne devaient pas être exercées pour gouverner le pays mais plutôt pour forcer les diverses communautés à le faire conformément aux termes de l'accord de Dayton. En s'appuyant sur cette nuance – bien réelle –, divers auteurs purent ainsi considérer qu'en conséquence la Bosnie-Herzégovine n'était pas un protectorat mais plutôt une « démocratie contrôlée », c'est-à-dire une variante moderne du système politique dit « pénétré » (*penetrated*) établi en Allemagne de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale (45).

En théorie, la Bosnie-Herzégovine d'après 1997 était donc un protectorat « par défaut », censé n'exister que par intermittence et uniquement en l'absence d'un consensus entre acteurs locaux. Toutefois, dans un contexte politique où l'absence de consensus était plus souvent la règle que l'exception, le contrôle du pays passa *de facto* entre les mains du haut-représentant, sans séparation des pouvoirs, sans voie de recours et sans responsabilité.

Certains observateurs soulignent qu'à l'époque, un régime autoritaire similaire était déjà en place en Bosnie, dans le district de Brcko, un territoire contesté où, dans l'attente d'une sentence arbitrale, un superviseur indépendant doté de pouvoirs pratiquement illimités avait été nommé (46).

(41) *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* [Dayton Peace Accord], 14 décembre 1995 (en ligne : <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/peace/BoH%2019951121.pdf>, consulté le 7 février 2020).

(42) *Dayton Peace Accord*, annexe 10, art. II, §1.

(43) *ICG Balkan Report* n° 66, *op. cit.*, p. 3.

(44) *Peace Implementation Council Bonn Conclusions*, art. XI(2), 10 décembre 1997.

(45) Victor D. Bojkov, « Democracy in Bosnia and Herzegovina... », art. cit., p. 54.

(46) Matthew Parish, « International Officials », *Austrian Review of International and European Law*, vol. XIII, 2009, p. 12 (en ligne : <http://ssrn.com/abstract=1651519>, consulté le 7 février 2020).

Brecko fut-il un précédent inspirant ? En tout cas, le superviseur de Brecko s'était déjà fait connaître pour son exercice autocratique du pouvoir lorsqu'il fut décidé d'accorder les mêmes prérogatives au haut-représentant à l'échelle de toute la Bosnie. Et, inévitablement, une série de décisions abusives s'ensuivit, provoquant au passage un concert de critiques dans le monde, notamment parmi les organisations non gouvernementales (ONG) et dans les cercles académiques (47).

C'est dans ce contexte qu'en 1999, le Conseil de sécurité des Nations Unies décida, en l'absence d'un règlement négocié entre belligérants, de créer unilatéralement la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK). Formellement, les attributions du représentant spécial au Kosovo ne différaient pas sensiblement de celles finalement conférées au haut-représentant en Bosnie-Herzégovine. Sur le terrain cependant, ses prérogatives étaient plus importantes encore car, contrairement à la Bosnie-Herzégovine, où les partis politiques pouvaient faire office de contre-pouvoir, les bombardements de la Serbie par l'OTAN avaient laissé le Kosovo totalement désorganisé.

L'esprit qui avait présidé à la création de la MINUK s'exprima symboliquement dans le premier article du premier règlement adopté par cette dernière, qui indiquait que l'intégralité du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire au Kosovo lui appartenait et qu'il était exercé par le représentant spécial (48).

Mises à part les attributions militaires, la nature et l'étendue des pouvoirs dont ce dernier se trouvait ainsi investi étaient tout simplement sans précédent dans l'histoire récente. À l'aube du XXI^e siècle, la dernière génération de protectorat connaissait ainsi une inflexion qui, en tous points hormis le nom, le renvoyait aux mandats de la Société des Nations (49).

L'ÉVOLUTION DU PROTECTEUR

Si à bien des égards le néo-protectorat évoque une fois de plus la mission civilisatrice des puissances dominantes (50), son environnement n'en a pas moins profondément changé et, avec lui, l'attitude du protecteur, dont la crainte d'être tenu pour responsable de ses actions a profondément modifié la façon de gouverner.

Les néo-protectorats sont en effet particulièrement surveillés : contrairement aux protectorats traditionnels, ils ne sont en mesure ni de masquer les fautes de l'administration en place, ni de travestir

(47) David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, Londres, Pluto Press, 1999, 239 p.

(48) UNMIK REG/1999/1, « On the Authority of the Interim Administration in Kosovo » (en ligne : <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/Econtents.htm>, consulté le 7 février 2020).

(49) International Crisis Group, *The New Kosovo Protectorate*, Balkan Report n° 29, 20 juin 1999, p. 7 (en ligne : [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Kosovo%209.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/Kosovo%209.pdf), consulté le 7 février 2020).

(50) Dans ce sens, voir Alexandro Yannis, « The Creation and Politics of International Protectorates in the Balkans... », art. cit., et Antony Anghie, « Time Present and Time Past... », art. cit.

les informations (51). Il en découle, pour le protecteur, un sentiment de vulnérabilité, aggravé par la conviction que l'immunité absolue dont jouissaient ses prédécesseurs ne lui est plus acquise.

Une surveillance sans précédent

Parce qu'ils ne sont jamais un sujet consensuel au sein de la communauté internationale, les néo-protectorats font l'objet d'une surveillance constante de la part des pays qui leur sont hostiles. Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine ou du Kosovo par exemple, la Russie a ainsi toujours veillé à ce que le protecteur n'exécède pas la portée, sinon la durée, de son mandat (52). Et comme la réversibilité de chacune des mesures qu'il décide est la preuve ultime du caractère intérimaire de sa mission (53), il se trouve pratiquement empêché de mener des réformes en profondeur, y compris les plus urgentes.

Au Kosovo, cette frilosité a littéralement entravé la reprise économique du pays. Lors de sa création en 1999, la MINUK a en effet aboli toutes les lois discriminatoires adoptées par les autorités serbes depuis 1989 (54), créant ainsi un vide juridique qu'elle s'est avérée incapable de combler du fait de la lecture restrictive qu'elle faisait par ailleurs de son mandat (55).

Le problème a culminé avec le gel, des années durant, du processus de privatisation des entreprises dites « sociales », le caractère temporaire du mandat de la MINUK excluant théoriquement une modification permanente des droits de propriété au Kosovo (56). Il en est résulté un cadre réglementaire conçu pour accommoder les inquiétudes de la MINUK, au détriment d'un programme de développement socio-économique cohérent (57). Cela explique qu'une décennie plus tard, les rédacteurs du préambule de la loi de privatisation adoptée en 2008 par l'assemblée du Kosovo nouvellement indépendant aient tenu à rappeler l'incertitude juridique qui continuait de peser sur la propriété de ces actifs, au détriment

(51) Matthew Parish, « An Essay on the Accountability of International Organizations », *International Organizations Law Review*, vol. VII, n° 2, 2010, p. 13-14 (en ligne : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1651784, consulté le 7 février 2020).

(52) Dans la pratique, cette présence excède pourtant parfois très largement la période envisagée initialement, par exemple en Bosnie ou au Kosovo. Voir *ibid.*, p. 39-40.

(53) Kristen E. Boon, « Legislative Reform in Post-Conflict Zones », *McGILL Law Journal*, vol. L, 2005, p. 285.

(54) UNMIK REG/1999/24.

(55) Wendy S. Betts *et al.*, « The Post-Conflict Transitional Administration Of Kosovo And The Lessons-Learned In Efforts To Establish A Judiciary And Rule Of Law », *Michigan Journal of International Law*, vol. XXII, n° 3, 2001, p. 371-389.

(56) Karim Medjad, « The Fate of the Yugoslav Model: A case Against Conformity », *American Journal of Comparative Law*, vol. LII, n° 1, hiver 2004, p. 287-319.

(57) Rita Augestad Knudsen, *Privatization in Kosovo: The International Project 1999-2008*, Norwegian Institute of International Affairs Report, 2010, p. 93 (en ligne : <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=121346>, consulté le 7 février 2020).

des investissements et, donc, de la situation économique et sociale du pays (58).

Une immunité en voie d'atténuation ?

Une autre cause du manque de réactivité des protecteurs est leur crainte d'être tenus responsables de leurs actes, alors même que, quel que soient le régime juridique dont relève leur intervention, ils bénéficient d'une immunité de fait ou de droit.

En cas d'intervention unilatérale, le régime applicable est celui prévu par le règlement de La Haye de 1907 et la convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. Loin d'accorder une quelconque immunité aux puissances occupantes, ces instruments soulignent au contraire l'ampleur de leurs devoirs vis-à-vis de la population occupée, mais ils sont l'un comme l'autre dépourvus de mécanismes de sanctions susceptibles de donner corps à ces obligations. De plus, les occupants refusent généralement d'être étiquetés comme tels, soit parce que leur occupation est une annexion déguisée, par exemple l'Éthiopie en Érythrée, soit parce qu'ils ne veulent pas remplir les obligations imposées aux occupants par la convention de Genève, par exemple Israël dans la bande de Gaza, la Cisjordanie et le plateau du Golan (59).

Lorsque l'intervention est décidée par le Conseil de sécurité de l'ONU (60), l'occupant jouit de l'immunité de plein droit prévue par l'article 105 de la charte des Nations Unies et les articles V et VI (sections 18 et 22) de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Sous ce régime juridique, les populations locales sont purement et simplement privées de tout droit de demander réparation des dommages causés par l'action – ou l'inaction – de l'occupant.

Ce privilège exorbitant est une anomalie historique, car les organisations internationales n'y ont accédé qu'à partir de la seconde moitié du vingtième siècle, au moment même où les États cessaient d'en bénéficier (61). Au cours des dernières décennies, cet anachronisme juridico-politique a d'ailleurs été critiqué de toute part, mais sans succès, dans la littérature

(58) *Law on the Privatization Agency of Kosovo*, n° 03/L-067 (en ligne : http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=154&Itemid=56&lang=en, consulté le 7 février 2020).

(59) Kathleen Cavanaugh, « Rewriting Law: The Case of Israel and the Occupied Territories », in David Wippman et Matthew Evangelista (dir.), *New Wars, New Laws? Applying The Laws Of War In 21st Century Conflicts*, Ardsley, Transnational Publishers, 2005, p. 227.

(60) Ce régime juridique s'applique aux protectorats établis formellement par le Conseil de sécurité des Nations Unies en application du chapitre VII de la charte des Nations Unies (par exemple au Kosovo), mais aussi à des cas tels que la Bosnie-Herzégovine – un protectorat non onusien mais dont le haut-représentant était nommé par le Conseil de sécurité.

(61) Matthew Parish, « An Essay on the Accountability of International Organizations », art. cit., p. 23.

universitaire (62), les organisations de défense des droits de l'homme (63) et même par les médias grand public.

Parmi les nombreuses tentatives de contester devant les juridictions nationales la portée d'une telle immunité, la seule affaire ayant porté quelques fruits à ce jour concerne la mise en cause des Pays-Bas par des familles de victime des massacres de Srebrenica. S'appuyant sur un principe de double responsabilité, la Cour suprême des Pays-Bas a ainsi refusé à l'armée néerlandaise, qui avait agi en tant que force de maintien de la paix des Nations Unies, le droit d'invoquer l'immunité prévue pour les agents de celles-ci au motif que les actes incriminés étaient placés sous le contrôle effectif d'officiers néerlandais (64). Après de multiples péripéties judiciaires, cette affaire a connu son épilogue le 19 juillet 2019, la Cour suprême retenant une fois pour toutes le principe de la responsabilité de l'État, tout en estimant celle-ci à 10% des dommages – c'est-à-dire les chances de survie des victimes dans l'hypothèse où l'armée néerlandaise n'aurait pas commis de faute (65).

La portée de cette décision – abondamment critiquée par les deux camps (66) – est modeste, puisque la Cour suprême n'a pas manqué de rappeler que ce n'était pas l'immunité des Nations Unies qui était en cause, mais son extension systématique à tout acte répréhensible d'une armée nationale agissant sous bannière onusienne. Cette réaffirmation de l'immunité absolue de l'ONU au regard des massacres de Srebrenica a d'ailleurs été confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme (67).

La brèche juridique est désormais entérinée, même le cas du Kosovo évoqué plus haut montre que les administrations internationales en place dans les néo-protectorats l'avaient anticipé dans les faits – et au-delà de toute raison – depuis le début de ce siècle (68).

(62) Voir notamment Simon Chesterman, « UNaccountable? The United Nations, Emergency Powers, and the Rule of Law », in Victor V. Ramraj et Arun K. Thiruvangadam (dir.), *Emergency Powers in Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009 ; Emmanuel Gaillard et Isabelle Pingel-Lenuzza, « International Organisations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass », *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. LI, n° 1, janvier 2002, p. 1-15. Sur la nécessité d'un régime unifié, voir Kristen E. Boon, « The Future of the Law of Occupation », *Canadian Yearbook of International Law*, vol. XLVI, 2009, p. 107-142.

(63) Outre les ONG de défense des droits de l'homme tel Amnesty international, qui sont régulièrement amenées à évoquer ce sujet, il existe des ONG spécialisées, telles que le *Centre for Accountability of International Organisations* (CAIO).

(64) Pour une discussion sur cette responsabilité « duale » de l'armée hollandaise, voir notamment Aleksandar Momirov, « Dutch Courts and Srebrenica: Ascribing Responsibilities and Defining Legally Relevant Relationships », *Netherlands Yearbook of International Law 2012*, vol. XLIII, 2013, p. 233-248.

(65) Pour une version en langue anglaise de cette décision, consulter site <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:1284>.

(66) Tom Dannenbaum, « A Disappointing End of the Road for the Mothers of Srebrenica Litigation in the Netherlands », Blog of the European Journal of International Law, 23 juillet 2019 (en ligne : <https://www.ejiltalk.org/a-disappointing-end-of-the-road-for-the-mothers-of-srebrenica-litigation-in-the-netherlands/>, consulté le 7 février 2020).

(67) *Mothers of Srebrenica and others against the Netherlands*, 11 juin 2013, ECHR 194 (2013), en ligne : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-122255> (consulté le 7 février 2020).

(68) Rita Augestad Knudsen, *Privatization in Kosovo...*, op. cit., p. 93.

La décision de la Cour suprême néerlandaise n'en est pas moins historique et ses implications potentiellement considérables, ce que n'ont pas manqué de souligner les défenseurs du gouvernement néerlandais. Le risque est en effet qu'une telle décision puisse dissuader non seulement les Pays-Bas mais aussi d'autres pays de participer à l'avenir à une coalition internationale.

* *
*

Le néo-protectorat ne diffère pas significativement des variantes plus anciennes avec lesquelles il coexiste désormais. Le souci de l'occupant de préserver – ou de créer – une dose de souveraineté locale s'inscrit ainsi dans la droite ligne d'une tradition multiséculaire d'infra-territorialité, les institutions locales ayant pour fonction première d'éviter que les constitutions respectives de leurs lointains dirigeants « suivent le drapeau » (69) et permettent aux populations locales de s'en prévaloir. Du Kosovo à l'Afghanistan et bientôt en Syrie et en Libye, les protectorats modernes continuent ainsi d'être affublés d'un pedigree d'État-nation qui leur permet en retour de cosigner le traité qui les soumet.

La principale, sinon unique, innovation de ces dernières décennies concerne l'attitude de l'administration mise en place par l'occupant, face notamment à la surveillance pointilleuse dont elle fait l'objet. Sans pour autant corriger sa propension à l'autoritarisme, celle-ci est en effet devenue remarquablement frileuse, alors pourtant que le risque qu'elle puisse être tenue pour responsable de ses actions – ou inactions – demeure négligeable.

L'impact de cette évolution est double. D'abord, la gouvernance des néo-protectorats s'en trouve affectée, entraînant notamment des paralysies inacceptables dans des contextes d'urgence économique. Ensuite, le risque réel ou supposé d'une présence militaire ou même civile est de nature à décourager les candidats protecteurs.

Ces quelques nuages doivent être mis en perspective : ils ne concernent qu'une variante très récente et somme toute bien modeste du protectorat. L'avenir de sa variante classique est en revanche assuré : celle-ci existait des milliers d'années avant l'État-nation et elle pourrait très bien lui survivre. Ce constat permet de préciser les termes d'un débat qui tourne bien inutilement autour du principe même du protectorat : ce n'est qu'en reconnaissant sinon l'inéluctabilité, du moins la réalité de celui-ci qu'il sera possible de le moderniser de façon tangible, en permettant enfin aux populations concernées d'exister politiquement.

(69) Kal Raustiala, *Does the Constitution Follow the Flag?...*, *op. cit.*, p. 6.