

Les administrations internationales de territoire et la création internationale d'Etats démocratiques

Jean d'Aspremont*

Abstract

For various reasons, international practice has led to the international administrations of many foreign territories whether by an international organisation or by States themselves. The legitimacy of these wide-ranging operations are usually put into question whereas their success is partly subject to the extent to which they are painted as legitimate. Their legality is usually too uncertain to be the ground of some legitimacy. Should the administration be backed by law, the illegal intervention prior to some of them might prevent them from asserting legitimacy. It is the reason why it is submitted here that the legitimacy of international administrations of territory is rather flowing from their outcome: the instauration of democracy. There is no doubt that, nowadays, international administrations of territories entail the creation of democratic institutions. It is demonstrated by the administrations of Kosovo, Iraq and, to the extent it might be seen as an international administration, that of Bosnia. The once envisaged administration of Somalia leads to the same conclusion. Though being unrelated to administration of territory as such, the contemporary trends towards the creation of democratic States is also illustrated by the extent to which States drive foreign governments, in the wake of a civil war or internal disorder, to adopt a new democratic constitution. It is also exemplified by the way self-determination of colonial and oppressed peoples has recently been construed. There is hardly one contemporary case where a people has exercised its right to self-determination (or is on the verge of doing so) which has not led to the creation of an independent and democratic State (e.g. East-Timor or Palestine). Some would contend that the aforementioned practice is consistent with international obligations of States. Indeed, major Human Rights conventions provide an obligation to be democratic (see art. 25 ICCPR or art. 3 CEDH AP I). And it is widely accepted that these conventions apply "extraterritorially" when a State party wields some effective authority on a foreign territory. Should they apply on the administered territory, it is however difficult to infer from an obligation to be democratic another obligation related to the establishment of democratic institutions for the period ensuing the administration. It is submitted here that the creation of democratic States rather stems from a new contemporary conception of self-determination, a principle widely relied on in the cases considered here. Whatever the legal ground of this practice may be, it is beyond doubt that whilst the international community cannot entirely control the birth of States, it strives to choose the gender of the « newborn child », that is to say, to impose a precise type of political regime.

Remarques introductives

La pratique contemporaine du droit international a vu se multiplier les cas où un territoire a été internationalement administré par des Etats, individuellement ou par le biais d'une organisation internationale. Cela s'explique notamment parce qu'à l'époque contemporaine l'existence d'Etats

* New York University. Email: jean.daspremont@nyu.edu.

en décomposition – ceux qu'on a ordinairement qualifié de « failed States » ou de « collapsed States »¹ – est apparue de plus en plus insupportable pour diverses raisons tenant à la sécurité et à la paix internationales². Ces cas d'administration internationale de territoire n'ont pas seulement été l'occasion d'une restauration des structures de gouvernement d'un Etat étranger. Force est en effet de constater que cette pratique a témoigné d'une tendance à n'(e) (r)amener à l'existence que des Etats démocratiques. En d'autres termes, à l'époque contemporaine, il n'est plus un seul cas d'administration internationale de territoire qui n'a débouché sur la (re)naissance d'un Etat démocratique. Les crises successives que connut l'ex-Yougoslavie, et dans une moindre mesure, celles qui ont déchiré la Somalie (1991-1993) et l'Irak (2003) en sont l'illustration (I). Cette tendance – qui rappelle les institutions établies au terme de l'administration internationale des territoires « ennemis » après la seconde guerre mondiale³ – dépasse les seuls cas d'administration internationale de territoire. Elle se manifeste également dans les hypothèses où la communauté internationale, même si elle n'administre pas le territoire d'un Etat, participe d'une manière ou d'une autre à sa (re)construction ou au relèvement de ses institutions (II). Après avoir étudié cette tendance, il restera à examiner brièvement si celle-ci n'est que dans « l'air du temps » ou si elle traduit au contraire un nouveau paradigme en matière de (re)construction de l'Etat (III).

1. Les cas d'administration internationale de territoire

Il ne manque pas de situations, dans l'histoire du droit international, où des Etats ont administré un territoire qui ne relevait pas de leur souveraineté⁴. Si initialement ces situations ne se justifiaient que par l'intérêt de la puissance administrante, on a vu se multiplier les cas d'administration internationale de territoire dans l'intérêt du territoire administré, et, ultérieurement, par la nécessité d'assurer la paix et la sécurité internationales⁵. L'Organisation des Nations Unies a vu, à cet égard, ses responsabilités s'accroître, généralement au titre des

¹ R. Gordon, « Saving Failed States : Sometimes a Neocolonialist Notion », *American University Journal of International Law and Politics*, 1997, pp. 903 et s.; M. Ignatieff, « State failure and nation-building », in J.L. Holzgrefe et R.O. Keohane, *Humanitarian Intervention*, Cambridge University Press, 2003, pp. 299 et s.; pour une critique de l'usage de la notion de 'failed State' dans ce contexte, voy. R. Wilde, « Representing International Territorial Administration : A Critique of Some Approaches », *E.J.I.L.*, 2004, pp. 89-91.

² Certains Etats ont même créé des « organes de surveillance » de ces Etats. Voy. l'exemple des Etats-Unis, *Le Monde*, 31 mars 2005, p. 6.

³ Voy. par ex. les accords de Postdam du 5 juin 1945; à ce sujet voy. l'analyse de J. Frowein, « Postdam Agreements on Germany (1945) », in R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 1995, vol. 2, pp.1087-1092.

⁴ Y. Daudet, « L'action des Nations Unies en matière d'administration territoriale », *Cours euro-méditerranéens Bancaja*, 2002, vol. VI, pp. 459 et s.; C. Stahn, « International Territorial Administration in the Former Yugoslavia : Origins, Developments and Challenges Ahead », *ZaöRV*, 2001, pp. 107 et s.; R. Wilde, « From Danzig to East Timor and Beyond : The Role of International Territorial Administration », *A.J.I.L.*, 2001, pp. 583-606.

⁵ Sur une analyse des cas d'administration de territoire voy. C. Stahn, *op.cit.*, pp 114 et s. ; voy. aussi W. Bain, *Between Anarchy and Society. Trusteeship and the Obligations of Power*, O.U.P., 2003, 216 p.

pouvoirs implicites qui peuvent être raisonnablement inférés de sa responsabilité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales⁶. Les missions de cette Organisation dites de « maintien de la paix » ont ainsi acquis des dimensions insoupçonnées à l'origine. Certaines d'entre elles furent par exemple chargées de l'organisation d'élections⁷ sans préjuger toutefois de la forme du régime de l'Etat concerné⁸. D'opérations d'interposition aux « opérations complexes de maintien de la paix » en passant par l'assistance électorale, les tâches de ces missions ont fini par englober la reconstruction de structures étatiques comme l'ATNUTO⁹ ou la MINUSTAH¹⁰ en offrent des exemples. Le fondement juridique de ces nouvelles formes d'administration internationale de territoire a parfois pu paraître mystérieux¹¹. Cela nous importe ici assez peu ici. Seul nous intéresse que dans ces différentes hypothèses contemporaines d'administration internationale d'un territoire, il est apparu fondamental à l'Organisation que les institutions dont la (re)construction lui incombait soient réellement démocratiques. C'est ce dont témoigne les cas de la Somalie (A), de la Bosnie-Herzégovine (B) et du Kosovo (C). Cette conclusion ne concerne toutefois pas uniquement l'administration de territoire par l'Organisation des Nations Unies. C'est ce qu'illustre le cas de l'Irak que l'on examine aussi (D).

⁶ Y. Daudet, *op. cit.* pp. 489 et s.

⁷ Voy. par exemple la résolution 745 (1992) du Conseil de sécurité du 28 février 1992 créant une Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge : « convaincu que des élections libres et équitables sont essentielles pour un règlement juste et durable du conflit du Cambodge, contribuant ainsi à la paix et à la sécurité régionales et internationales »; résolution 1497 (2003) sur la situation au Libéria : §12 : « Souligne que toutes les parties libériennes qui sont signataires de l'accord de cessez-le-feu du 17 juin (...) doivent (...) s'accorder le plus rapidement possible sur un cadre politique ouvert à tous en prévision d'un gouvernement de transition jusqu'à ce que des élections libres et régulières puissent se tenir, et note qu'il est crucial à cet effet que le Président Charles Taylor respecte son engagement de quitter le Libéria ».

⁸ G.H. Fox, « International Law and the Entitlement to Democracy After War », *Global Governance*, 2003, pp. 179-197; voy. aussi les commentaires de R. Wilde, R. Wilde, « From Danzig to East Timor and Beyond : The Role of International Territorial Administration », *op. cit.*, pp. 597-599.

⁹ Cf *infra* II.

¹⁰ La MINUSTAH est la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti qui fut établie après le départ du Président Aristide. Son mandat visait à « appuyer le processus constitutionnel et politique en cours en Haïti, notamment par ses bons offices, et promouvoir les principes de la gouvernance démocratique et du développement des institutions » ainsi qu'à « aider le Gouvernement de transition à organiser, surveiller et tenir au plus vite des élections municipales, parlementaires et présidentielles libres et régulières, en particulier en fournissant une assistance technique, logistique et administrative, en assurant le maintien de la sécurité et en appuyant, comme il convient des opérations électorales qui permettent la participation d'électeurs représentatifs de l'ensemble de la population du pays, y compris les femmes » (résolution 1542 (2004) du Conseil de sécurité du 30 avril 2004, §7.II.).

¹¹ Voy. à ce sujet M. Bothe et T. Maruhn, « UN Administration of Kosovo and East Timor : Concept, Legality and Limitations of Security Council-Mandated Trusteeship Administration », in C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and The International Community*, La Haye, 2002, pp. 231 et s.; C. Stahn, *op. cit.*, pp 129-133; Y. Daudet, *op. cit.*, pp 485 et s. .

A. La Somalie

C'est à l'occasion de l'opération UNOSOM II en Somalie qu'on vit apparaître pour la première fois dans le mandat d'une force de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies la tâche d'établir un Etat démocratique. On avait un instant envisagé de ressusciter le mécanisme de la tutelle du chapitre XII de la Charte des Nations Unies pour y arriver¹² mais il n'y fut pas donné suite. Dans sa résolution 814 (1993), le Conseil de sécurité souligna cependant la « nécessité de consultations et de délibérations à caractère largement représentatif pour parvenir à la réconciliation, à un accord sur la mise en place d'institutions gouvernementales de transition ainsi qu'à un consensus sur les principes de base et les mesures propres à *favoriser l'établissement d'institutions démocratiques représentatives* »¹³. Il est un peu curieux que, concomitamment, le Conseil ait insisté sur l'importance du « relèvement des institutions politiques de la Somalie » alors qu'elles n'étaient nullement démocratiques. Quoiqu'il en soit, la volonté de voir s'ériger en Somalie un régime politique démocratique a été clairement rappelée par la suite¹⁴ même si le territoire ne fut finalement pas administré.

B. La Bosnie Herzégovine

Si l'opération UNOSOM II en Somalie mentionnait la mise en place d'institutions démocratiques, la (re)construction de l'Etat de Bosnie-Herzégovine, porté à bout de bras par la communauté internationale, traduit avec encore plus de certitude la volonté de l'ensemble des Etats de doter d'institutions démocratiques les territoires qu'ils administrent. L'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine paraphé à Dayton le 21 novembre 1995 et signé à Paris le 14 décembre 1995¹⁵ stipulait ainsi que « Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections »¹⁶ et prévoyait l'établissement d'institutions réellement démocratiques. Le Conseil de sécurité se félicita de cet accord en même temps qu'il mit fin à la FORPRONU. Conformément à l'accord de paix, il créa en outre l'IFOR avant d'approuver la mise en place d'un Haut Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix¹⁷. La Déclaration sur la Yougoslavie adoptée par les douze Etats membres de la Communauté européenne et la position similaire de la plupart des Etats occidentaux avaient déjà témoigné d'une telle intention en subordonnant la reconnaissance de l'Etat bosniaque au respect des « engagements souscrits dans l'Acte final d'Helsinki et la

¹² Cité par C. Stahn, op. cit. p. 119.

¹³ Voy. aussi le rapport du Secrétaire général, §§91-92, publié dans U.N.J.Y., 1993, p. 448.

¹⁴ Voy. par ex. la déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la Conférence de réconciliation nationale en Somalie, Bruxelles le 30 janvier 2004, 5823/1/04 (Presse 36) REV 1 (fr) P 18/04.

¹⁵ S/1995/1021, annexe; 35 I.L.M. 996, 75 et s.; voy. à ce sujet, J.M. Sorel, « L'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995 : un traité sous bénéfice d'inventaire », A.F.D.I., 1995, pp. 65 et s.

¹⁶ Annexe IV, article I.2.

¹⁷ Résolution 1031 (1995), réaffirmé dans sa rés. 1256 (1999).

Charte de Paris », notamment en ce qui concerne « l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme »¹⁸.

C. Le Kosovo

La crise dite « du Kosovo » (1999) déboucha sur une nouvelle administration internationale de territoire. A l'époque, l'administration internationale de cette province de la République fédérale de Yougoslavie, devenue la République de Serbie-Monténégro constitua, par son ampleur, un véritable précédent en matière d'administration de territoire. Au lendemain de la répression des velléités sécessionnistes de la province du Kosovo par l'armée yougoslave et de l'intervention – dont la licéité demeure douteuse¹⁹ – des Etats membres de l'OTAN, la communauté internationale dans son ensemble²⁰ voulut que les institutions de cette province à la restauration desquelles elle participait soient réellement démocratiques. La situation du Kosovo se distingue cependant des deux hypothèses précédentes. La destination politique du territoire demeurant

¹⁸ Voy. à ce sujet : H. Ruiz Fabri, « Etat (Création, succession, compétences). Genèse et disparition de l'Etat à l'époque contemporaine », A.F.D.I., 1992, pp. 153 et s.; J. Charpentier, « Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats », R.G.D.I.P., 1992, pp. 343 et s.; R. Kherad, « La reconnaissance des Etats issus de la dissolution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie par les membres de l'Union européenne », R.G.D.I.P., 1997, pp. 663 et s.; J. Verhoeven, « La reconnaissance internationale. Déclin ou renouveau », A.F.D.I., 1993, pp. 7 et s.; J. Salmon, « Reconnaissance d'Etats » R.B.D.I., 1992, pp. 226 et s.; R. Rich, « Recognition of States : the Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union », E.J.I.L., 1993, pp. 36 et s.; C. Hillgruber, « The Admission of New States to the International Community », E.J.I.L., 1998, p. 491 et s.; E. McWhinney, « Self-Determination of Peoples and Plural-Ethnic States », R.C.A.D.I., 2002, t. 294, pp. 209 et s. ; M. Pomerance, « The Badinter Commission: The Use and Misuse of the International Court of Justice jurisprudence », Mich. J. Int'L Law, vol. 20, 1998, pp. 31 et s.; B. Delcourt, *Droit et souverainetés. Analyse critique du discours européen sur la Yougoslavie*, Presse Interuniversitaire européennes, Bruxelles, 2003, pp. 136 et s.

¹⁹ A ce sujet, voy. N. Valticos, « Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie . Où va-t-on ? Eclipse du Conseil de Sécurité ou réforme du droit de veto ? », R.G.D.I.P., 2000, pp. 7-18; P. Weckel, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la charte fissurée », R.G.D.I.P., 2000, pp. 19 et s.; M. Kohen, « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », R.B.D.I., 1999, pp. 122-148; C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community. A legal assessment*, The Hague, Kluwer Law international, 2002; voy. les Editorial comments : "NATO'S Kosovo Intervention" parus dans l'A.J.I.L., 1999, pp. 824 et s.; R. Falk, « Humanitarian intervention after Kosovo », in L. Boisson de Chazournes et V. Gowlland-Debbas (ed.), *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2001, pp. 177 et s.; voy. aussi le symposium « The International Legal Fallout from Kosovo » dans le E.J.I.L., 2001, vol. 12, n°3, également disponible sur <http://www.ejil.org>. Voy. aussi dans cette revue, la polémique entre B. Simma (« NATO, the UN and the use of force : legal aspects », E.J.I.L., 1999, pp. 1 et s) et A. Cassese (« Ex iniuria ius oritur : Are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community ? », E.J.I.L., 1999, pp. 23 et s.).

²⁰ On remarque toutefois que la Chine s'est abstenue lors du vote de la résolution 1244 (1999), S/PV.4011.

indéterminée, il n'est pas, comme tel, question de créer ou de restaurer un Etat²¹. La question du statut du Kosovo dépasse assurément l'objet de notre étude²². Il faut seulement remarquer que l'administration de la province, confiée à la MINUK – elle-même investie d'un mandat exécuté par quatre organisations internationales différentes²³ – doit être elle-même conforme au principe de la démocratie²⁴ et respectueuse des droits de la personne humaine²⁵. C'est toutefois une autre question que celle d'établir, *pour l'avenir*, des institutions démocratiques. Cet objectif apparaît dans la résolution 1244 (1999) aux termes de laquelle le Conseil de sécurité « [a]utorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, et qui assurera une administration transitoire de même que *la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques* provisoires nécessaires pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales »²⁶. Cette volonté de doter la province d'institutions démocratiques fut confirmée lorsque la communauté internationale fit ultérieurement savoir qu'elle subordonnait tout examen du statut final de cette province à ses « réformes démocratiques »²⁷. La MINUK ne tarda d'ailleurs pas à prendre les dispositions normatives nécessaires à la réalisation de cet objectif²⁸. En résumé, même si l'administration internationale du Kosovo ne concerne pas à proprement parler un cas de création ou de restauration d'un *Etat*, cette hypothèse n'en demeure pas moins très symptomatique de la volonté de la communauté

²¹ Au sujet de l'indétermination du statut futur de ce territoire, voy. E. Lagrange, « La mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire », A.F.D.I., 1999, pp. 343 -345.

²² Voy. à ce sujet, C. Tomuschat, « Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo » in G. Kreijen (ed.), *State Sovereignty and International Governance*, O.U.P. , 2002, pp. 321-347.

²³ A ce sujet voy. E. Lagrange, « La mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo. Nouvel essai d'administration directe d'un territoire », op. cit., pp. 335 et s. ; M. Bothe et T. Maruhn, op. cit. pp. 217 et s. ; Y. Daudet, op. cit., pp. 465 et s.

²⁴ Résolution 1244, §11, c) ; voy. à ce sujet C. Stahn, op. cit., pp. 150 et s.

²⁵ Voy. par exemple le règlement 1999/24 de la MUNIK sur la loi applicable, disponible sur <http://www.unmikonline.org>.

²⁶ §10 de la résolution. Nous soulignons.

²⁷ Le Chef de la mission de l'ONU a rendu public mercredi 10 décembre 2003 une « feuille de route » concernant une liste de réformes démocratiques que le Kosovo doit accomplir avant l'ouverture de pourparler sur son statut final. Le Conseil de sécurité a approuvé cette « feuille de route » dans une déclaration de la présidence: « Le Conseil rappelle que ces normes sont au nombre de huit : institutions démocratiques opérationnelles; état de droit; libre circulation; retours et réinsertion; économie; droits de propriété; dialogue avec Belgrade; Corps de protection du Kosovo (...)le Conseil souligne que le processus de définition du statut futur du Kosovo, prévu par la résolution 1244 (1999), ne pourra aller de l'avant que si les résultats de l'examen d'ensemble sont positifs » S/PRST/2003/26. L'Union européenne a adopté une position similaire, *Le Monde*, 28-29 mars 2004, p. 3.

²⁸ Voy. par exemple le règlement 2000/1 du 14 janvier 2000 sur la « Kosovo joint interim administrative structure », disponible sur <http://www.unmikonline.org>.

internationale de doter d'institutions démocratiques les territoires soumis à une administration internationale.

D. L'Irak

L'intervention anglo-américaine en Irak (2003), déboucha sur un vide du pouvoir auquel les Etats-Unis et le Royaume-Uni, avec l'aide de certains « alliés », remédièrent en ne limitant pas leur présence en Irak à une simple « occupation » mais en administrant véritablement son territoire. Si le Conseil de sécurité des Nations Unies parut, dans un premier temps, ne leur « reconnaître » que « les pouvoirs [...] les responsabilités et les obligations spécifiques [...] en tant que puissances occupantes », il « demanda » ensuite à ces Etats – agissant sous un commandement unifié appelé « l'Autorité » – de « promouvoir le bien être de la population irakienne en assurant une administration efficace du territoire notamment en s'employant à rétablir la sécurité et la stabilité et à créer les conditions permettant au peuple irakien de déterminer librement son avenir politique »²⁹. Les pouvoirs des puissances administrantes furent confirmés ultérieurement³⁰ en même temps que cessa l'illicéité de leur occupation³¹. Les pouvoirs de « l'Autorité » ne furent toutefois reconnus que « jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place par le peuple irakien et assume les responsabilités de l'Autorité »³². A cet instant, il ne fut pas encore question d'établir des institutions démocratiques en Irak. Le Conseil de sécurité se contenta de formuler le souhait de voir installer un « gouvernement représentatif, fondé sur l'état de droit et garantissant la justice et des droits égaux à tous les citoyens irakiens, sans considération d'appartenance ethnique, de religion ou de sexe »³³, conformément à la volonté des Etats³⁴. On se gardera de confondre la représentativité

²⁹ Résolution 1483 (2003).

³⁰ Résolution 1511 (2003), §1.

³¹ Résolution 1511 (2003) du Conseil de sécurité : « Considère que la sécurité et la stabilité conditionnent l'aboutissement du processus politique envisagé au paragraphe 7 ci-dessus et l'aptitude de l'Organisation des Nations Unies à concourir véritablement à ce processus et à l'application de la résolution 1483 (2003), et autorise une force multinationale, sous commandement unifié, à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Irak, notamment afin d'assurer les conditions nécessaires à la mise en oeuvre du calendrier et du programme, ainsi que pour contribuer à la sécurité de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak, du Conseil de gouvernement de l'Irak et des autres institutions de l'administration provisoire irakienne, et des principaux éléments de l'infrastructure humanitaire et économique ».

³² Résolution 1511 (2003).

³³ Résolution 1483 (2003); voy. aussi la résolution 1500 (2003), §1 où le Conseil de sécurité « [s]e félicite de l'établissement, le 13 juillet 2003, du Conseil de gouvernement de l'Irak, largement représentatif, qui marque une étape importante vers la formation par le peuple irakien d'un gouvernement représentatif internationalement reconnu qui exercera la souveraineté de l'Irak » et la résolution 1511 (2003), §4 où le Conseil de sécurité « [c]onsidère que le Conseil de gouvernement et ses ministres sont les principaux organes de l'administration provisoire irakienne, laquelle, sans préjudice de son évolution ultérieure, incarne la souveraineté de l'Etat irakien durant la période intérimaire, jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place et assume les responsabilités de l'Autorité ».

d'un gouvernement et son caractère démocratique³⁵ même si celle-ci est généralement une caractéristique des Etats démocratiques. Il demeure qu'il y a là un trait nouveau de la pratique contemporaine : pour voir son existence ou, à tous le moins, ses pouvoirs internationalement reconnus, le gouvernement intérimaire doit être « représentatif » de la population qu'il assujettit comme si, finalement, cela préfigurait son caractère démocratique. Cela n'est finalement guère surprenant. Il est en effet difficile de concevoir qu'un gouvernement intérimaire – c'est-à-dire une autorité qui a vocation à mettre en place les principes de l'exercice futur du pouvoir – puisse prétendre à quelque autre légitimité que celle procédant de sa représentativité³⁶.

Toute question de représentativité mise à part, l'établissement d'institutions démocratiques n'est donc pas expressément apparu dans les résolutions du Conseil de sécurité, ce qu'a confirmé, du reste, les premiers règlements adoptés par l'Autorité³⁷. Ce n'est que lorsqu'il eut à ratifier la mise en place du gouvernement intérimaire que le Conseil de sécurité considéra sérieusement la forme du futur régime politique de l'Irak. Dans sa résolution 1546 (2004) le Conseil de sécurité, se félicitant de « l'engagement pris par le gouvernement intérimaire [...] d'œuvrer en faveur d'un Irak [...] démocratique » et réaffirmant « l'importance des principes démocratiques y compris celui d'élections libres et régulières », approuva en effet le calendrier de la transition qui prévoyait « la tenue d'élections démocratiques au suffrage direct, avant le 31 décembre 2004 si possible et en tout état de cause le 31 janvier 2005 au plus tard, à l'assemblée nationale de transition, qui aura notamment pour tâches de former un gouvernement de transition de l'Irak et de rédiger une constitution permanente, pour aboutir à la formation, le 31 décembre 2005 au plus tard, d'un gouvernement élu conformément à ladite constitution »³⁸. Le plan de transition approuvé par le Conseil traduit la volonté de tous les Etats de voir l'Irak doté d'institutions démocratiques, qu'il s'agisse des puissances administrantes³⁹ ou des Etats qui

³⁴ Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Thessalonique du 20 juin 2003 : « [Le Conseil européen] compte sur une contribution importante des Nations Unies au processus menant à la formation, dans les meilleurs délais, d'un gouvernement irakien représentatif, au sein duquel les Nations Unies pourront tirer profit des capacités et de l'expérience sans égales qui sont les siennes dans le domaine du renforcement des Etats sortant d'un conflit [...] L'Union européenne réaffirme son engagement en faveur du développement d'un Irak prospère et stable, doté d'un gouvernement représentatif et d'une société civile prospère, avec lequel elle peut cultiver des relations mutuellement bénéfiques », disponible sur <http://ue.eu.int/fr/info/eurocouncil>; voy. aussi la déclaration lors du forum économique mondial à Davos du ministre britannique des Affaires étrangères selon laquelle la coalition dirigée par les Etats-Unis souhaitait doter l'Irak d'un gouvernement fédéral représentatif, *Le Monde*, 23 janvier 2004, p. 3.

³⁵ Voy. par ex. J.S. Mill, *Le gouvernement représentatif*, Paris, Guillaumin, 1862, p. XXIV. Plus généralement, voy. G. Burdeau, *Traité de Science politique*, t. V, Paris, L.G.D.J., 1970, p. 275.

³⁶ En ce sens voy. M. Ignatieff, « State failure and nation-building », op. cit., pp. 320-321. Voy. aussi de manière générale R. Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, New York, Cambridge University Press, 2004, 302 p. ou D. Harland, « Legitimacy and Effectiveness in International Administration », *Global Governance*, 2004, pp. 15-19.

³⁷ Voy. le règlement n°1 CPA/REG/16 May 2003/01 et le règlement n°6 CPA/REG/13 July 2003/06, disponibles sur <http://www.cpa-iraq.org/> (mars 2003).

³⁸ Voy. par ex. la résolution 1546 (2004) qui fut votée à l'unanimité, S/PV.4987.

³⁹ Discours du président américain à l'American Enterprise Institute, Washington D.C., le 26 février 2003, disponible sur <http://www.whitehouse.gov>; déclaration du Secrétaire d'Etat

avaient été les plus fervents opposants à l'intervention⁴⁰. Le cas de l'Irak confirme les observations formulées au sujet des autres cas d'administration de territoire. Quelle que soit finalement la puissance administrante et le modèle d'administration, il n'est pas de territoire dont les institutions créées ou restaurées par le biais d'une administration internationale ne sont pas démocratiques ou, du moins, appelées à le devenir.

2. Les autres cas de création internationale d'un Etat démocratique

américain à la défense dans *Le Monde*, 27-28 avril 2003; déclaration sur l'Irak de T. Blair et G. Bush du 16 mars 2003, *Le Monde*, 18 mars 2003, p. 2; *The national Security Strategy of the United States of America*, septembre 2002, extraits parus dans *Le Monde*, 24 septembre 2002; déclaration du Président américain annonçant la fin de la guerre en Irak depuis le Porte-avions USS Abraham Lincoln disponible sur <http://www.whitehouse.gov>; discours du présent Bush lors de sa visite d'Etat au Royaume-Uni le 19 novembre 2003 <http://www.uspolicy.be>; discours de Tony Blair devant le Congrès U.S. le 17 juillet 2003, disponible sur <http://www.uspolicy.be>; déclaration du Président polonais dans *Le Monde*, 4-5 mai 2003, p. 6; discours du Président américain sur l'état de l'Union, le 2 février 2005, *Le Monde*, 4 février, 2005, p. 2.

⁴⁰ Rapport du Secrétaire général de l'O.N.U. présenté en application du paragraphe 24 de la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité S /2003/715: « §10 Les dirigeants que j'ai rencontrés à Amman estimaient que l'Irak était encore très coupé de la région. Tous ont dit espérer que les aspirations du peuple irakien à exercer son propre gouvernement pourraient être réalisées le plus tôt possible. La plupart des dirigeants de la région estimaient que la mise en place à bref délai d'une administration intérimaire irakienne serait un pas dans la bonne direction (...)» § 16 Après des décennies de régime répressif, l'Irak souffre d'un déficit démocratique et a besoin d'institutions légitimes. En fait, une vie politique fondée sur le pluralisme doit y être réinventée. Il faut, de toute urgence, que les diverses composantes ethniques, religieuses, provinciales et autres de la société trouvent leur unité dans une communauté politique unique qui soit à la fois respectueuse de l'importante diversité culturelle du peuple irakien et ouverte aux idées nouvelles qui aident les individus à remettre en cause les structures traditionnelles. §22 Ces dernières semaines, le plan de l'Autorité pour la transition politique a évolué rapidement, avec l'idée de mettre en place un Conseil de gouvernement coopté et largement représentatif. §26 Selon l'Autorité, le plein rétablissement de la souveraineté viendra après la rédaction d'une nouvelle constitution et la tenue d'élections nationales »; déclaration du porte-parole du ministre des Affaires étrangères de la République populaire de Chine « La Chine tient à ce que des élections libres et transparentes soient organisées en Irak », *La Libre Belgique*, 18 juin 2003, p. 13; l'Organisation de la conférence islamique réclame la mise en place d'un « gouvernement indépendant et démocratique » en Irak lors de la réunion de l'OCI le 30 mai 2003, *Le Monde*, 4 mai 2003; document final de la 14^{ème} conférence du Mouvement des non-alignés, Durban, 19 août 2004, D.A.I., 2004, p. 788; conclusions de la Conférence internationale des donateurs pour la reconstruction de l'Irak, Madrid 23 et 24 octobre 2003, §13 : « il a été estimé d'un commun accord qu'il était essentiel, pour que l'Irak devienne une nation démocratique moderne, de continuer à édifier un système juridique et judiciaire qui favorise les principes démocratiques et le respect des droits de l'Homme, D.A.I., 2003, p. 870.

Le phénomène examiné ici n'est pas propre aux cas d'administration internationale de territoire. Il convient de distinguer à cet égard les hypothèses de décolonisation (A) des cas où la communauté internationale a participé à l'élaboration des règles constitutionnelles d'un Etat (B).

A. La décolonisation et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

La décolonisation a été pensée, en droit international, sur la base du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (autodétermination). Les exercices contemporains du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes traduisent une tendance certaine à ne programmer que la création d'un Etat démocratique. Classiquement, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes connaît de multiples exercices : indépendance, association avec un autre Etat ou intégration dans un autre Etat⁴¹. Il est manifeste qu'en pratique l'option de l'indépendance fût privilégiée. Ordinairement, lorsqu'un peuple colonial accède à l'indépendance, il n'a jamais été expressément précisé que le nouvel Etat devait être « démocratique ». Tout au plus, la Cour internationale de Justice, dans son avis relatif au *Sahara occidental*, a-t-elle affirmé que l'Etat colonisateur devait consulter « démocratiquement » le peuple colonisé⁴². La Cour généralisa ainsi une exigence qui, selon les termes de la résolution 1541 de l'Assemblée générale des Nations Unies, ne trouvait originellement à s'appliquer que dans l'hypothèse d'une association du territoire concerné avec un Etat indépendant⁴³. Mais l'obligation de consulter le peuple colonisé importe finalement assez peu. Elle ne concerne que les modalités de l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination et est incontestablement étrangère à la question de savoir si son exercice doit conduire à la création d'un Etat démocratique. Il est par contre beaucoup plus remarquable que dans les espèces contemporaines où l'on a fait application du droit à l'autodétermination – *i.e.* dans les ultimes cas d'application de ce principe qui, dans sa dimension coloniale, est voué à tomber en désuétude – le seul exercice qui semble avoir été « autorisé » est la création d'un Etat indépendant et *démocratique*. Autrement dit, il n'y aurait plus, à l'époque contemporaine, d'autre façon de s'autodéterminer que de créer un Etat indépendant et démocratique. C'est du moins ce dont témoignent la création de la République du Timor Leste⁴⁴ et la perspective d'un Etat palestinien⁴⁵.

⁴¹ Voir le principe VI de la résolution 1541 (XV) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁴² Avis consultatif du 16 octobre 1975, Rec., 1975, §§55 et 59; sur la pratique à cet égard, voir R. A. Muller, « Self-determination in International Law and the Demise of Democracy », *Columbia Journal of Transnational Law*, 2002-2003, pp. 625-634; voir aussi les commentaires de P. Klein, « Le droit aux élections libres en droit international : mythes ou réalités » in *A la recherche du nouvel ordre mondial - I. Le droit international à l'épreuve*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1993, pp. 98-99.

⁴³ Voir le Principe VII selon lequel « [l]a libre association doit résulter d'un choix libre et volontaire des populations du territoire en question, exprimé selon des méthodes démocratiques et largement diffusées ».

⁴⁴ Il n'a jamais été contesté que le territoire dit « du Timor oriental » était un « territoire non autonome » au sens de la résolution 1541 de l'Assemblée générale et qu'à ce titre son peuple jouissait du droit à l'autodétermination. La Cour internationale de Justice, dans son arrêt relatif au Timor oriental, l'a expressément confirmé (Aff. relative au Timor oriental, arrêt du 30 juin 1995, Rec. 1995, §37). Le processus d'autodétermination qui avait été entrepris par les Nations Unies à

la faveur de « l'Accord entre la République d'Indonésie et la République portugaise sur la question du Timor oriental » (annexé au rapport du Secrétaire général A/53/951 et S/1999/513 du 5 mai 1999) provoqua des troubles graves qui conduisirent le Conseil de sécurité, malgré l'opposition de l'Etat indonésien, à autoriser l'envoi d'une force multinationale (voir la résolution 1264 du Conseil de sécurité (à ce sujet voir G. Cahin, « L'action internationale au Timor oriental », A.F.D.I., 2000, pp. 143 et s.). La paix rétablie, l'organisation des Nations Unies put s'atteler à la construction d'un nouvel Etat conformément à la volonté exprimée par le peuple du Timor oriental. L'exercice par celui-ci de son droit à l'autodétermination fut l'occasion pour l'Organisation de lancer « une opération multidimensionnelle intégrée entièrement chargée de l'administration du territoire du Timor oriental » (ATNUTO) (rapport du Secrétaire général sur la situation au Timor oriental du 4 octobre 1999 S/1999/1024, §27). Cette opération des Nations Unies était sans réel précédent dans l'histoire de cette organisation⁴⁴. La mise en place d'un Etat démocratique n'apparut pas directement dans le mandat défini par le Conseil de sécurité. En imposant l'obligation de consulter la population du Timor oriental dans sa résolution 1272 (1999), il insista néanmoins sur une exécution plus efficace du mandat de l'ATNUTO « en vue de créer des institutions locales démocratiques » (résolution 1272 (1999) §8; voir aussi le rapport du Secrétaire général susmentionné S/1999/1024, §30). Le rapport du Secrétaire général sur la situation au Timor oriental du 4 octobre 1999 confirma que « bâtir l'appareil institutionnel nécessaire aux processus électoraux » et « jeter les bases d'une bonne gouvernance » relevaient du mandat de l'ATNUTO. La doctrine, du reste, ne contesta pas que la mise sur pied d'institutions démocratiques figurait bien dans son mandat (G. Cahin, « L'action internationale au Timor oriental », op. cit., pp. 161 et s.) A la faveur de l'administration par les Nations Unies, le territoire du Timor oriental accéda finalement à l'indépendance et la République du Timor Leste devint membre des Nations Unies le 27 septembre 2002 (voir Le Monde, 28 septembre 2002).

⁴⁵ On s'accorde pour dire, depuis l'adoption de la résolution 2649 (XXV), que le peuple palestinien, en tant que peuple « assujéti à une domination étrangère », jouit du droit à l'autodétermination, ce qui a été dans la pratique interprété comme synonyme d'indépendance. La déclaration de principes (DOP) du 13 septembre 1993, bien qu'elle exprime la volonté que « les palestiniens puissent se gouverner eux mêmes conformément aux principes démocratiques » et, à cette fin, institue un Conseil élu par la population de Cisjordanie et de Gaza, ne précise pas explicitement que l'Etat palestinien dont elle sous-entend l'existence sera un Etat démocratique. L'accord intérimaire du 28 septembre 1995, même s'il stipule que les élections prescrites par la DOP « will provide a democratic basis for the establishment of Palestinian institutions », n'est guère plus explicite. Ces deux instruments se contentent d'assurer l'exercice démocratique du pouvoir par l'autorité intérimaire, sans qu'il soit fait mention de la forme définitive du régime politique du futur Etat palestinien. C'est toutefois à l'occasion de l'élection des membres du Conseil palestinien, prévue par les accords précités, que les Etats tiers au conflit israélo-palestinien ont exprimé leur volonté que le futur Etat de Palestine soit un Etat démocratique (Voir par ex. la déclaration de la Présidence de l'UE sur les premières élections palestiniennes, D.A.I., 1996, p. 233; sur ce sujet voir en général A. Bockel, « Vers un Etat palestinien démocratique », A.F.D.I., 1995, pp. 33-51). L'idée d'un Etat palestinien « viable et démocratique » n'a plus jamais été remise en cause par la suite (conclusions de la présidence de la conférence ministérielle euro-méditerranéenne, D.A.I., 2001, p. 976; conclusions du Conseil Affaires générales Luxembourg, 29/30.10.2001, D.A.I., 2001, p. 985; voir le National Security Strategy of the United States of America, septembre 2002, extraits parus dans Le Monde, 24 septembre

B. L'élaboration internationale des règles constitutionnelles d'un Etat

Même lorsque la reconstruction d'un Etat ravagé par une guerre civile relève non d'une autorité internationale administrante mais exclusivement du gouvernement en place, les Etats n'ont pas manqué, d'une manière ou d'une autre, de lui « imposer » des institutions démocratiques. Durant la guerre froide les Etats ont manifesté à quelques reprises la volonté de doter un Etat d'institutions démocratiques. Il fut par exemple stipulé dans le traité d'Etat portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique du 15 mai 1955 que l'Autriche devait être dotée d'un gouvernement démocratique⁴⁶. Ce fut également la volonté qu'a exprimée l'Assemblée générale des Nations Unies s'agissant de la Corée⁴⁷. Il fallut toutefois attendre la fin de la guerre froide pour voir cette préoccupation se généraliser. Les cas du Liban⁴⁸, du Cambodge⁴⁹, de

2002; déclaration du Président américain le 9 janvier 2005, *Le Monde* 11 janvier 2005, p. 3; discours du Président américain sur l'état de l'Union, le 2 février 2005, *Le Monde*, 4 février 2005, p. 2; déclaration de la Secrétaire d'Etat américaine le 6 février 2005, *Le Monde*, 8 février 2005, p. 6; déclaration du Premier ministre israélien, 15 février 2005, p. 5; déclaration de la secrétaire d'Etat américaine le 19 janvier 2005, p. 3). Elle fut d'ailleurs reprise dans « la feuille de route » (2003) élaborée par les Nations Unies, les Etats-Unis, l'Union européenne et la Russie. On se souviendra au demeurant que l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), dans sa « Déclaration d'indépendance de l'Etat palestinien » avait elle-même fait mention du caractère démocratique de l'Etat dont elle proclamait l'indépendance⁴⁵. Sur la Palestine, voir en général J. Crawford, « The creation of the State of Palestine, too much, too soon », *E.J.I.L.*, 1990, pp. 307 et s.; F.A. Boyle, « The creation of the State of Palestine », *E.J.I.L.*, 1990, pp. 301 et s.; J. Salmon, « La proclamation de l'Etat palestinien », *A.F.D.I.*, 1988, pp. 37 et s.; A. Bockel, « L'autonomie palestinienne - la difficile mise en œuvre des accord d'Oslo-Washington », *A.F.D.I.*, 1994, pp. 264 et s.; A. Bockel, « Vers un Etat palestinien démocratique ? », *A.F.D.I.*, 1995, pp. 33 et s.; voir aussi le dossier consacré aux accords d'Oslo dans *E.J.I.L.*, 1993, pp. 542 et s.

⁴⁶ Article 8, UNTS n° 2949.

⁴⁷ Résolution 1264 du 14 novembre 1958 au terme de laquelle elle « signale à l'attention des autorités communistes intéressées que les Nations Unies demeurent résolues à faire de la Corée, par des moyens pacifiques, un pays unifié, indépendant et démocratique, ayant une forme représentative de gouvernement (...) et prie instamment ces autorités d'accepter qu'aient lieu sous peu des élections véritablement libres conformément aux principes que l'Assemblée générale a fait siens ».

⁴⁸ La préoccupation d'y instaurer un régime démocratique s'est exprimée à l'occasion des accords de paix qui mirent fin à la guerre civile libanaise. Les accords dits « de Taef » du 22 octobre 1989 – document politique parrainé par la France, les Etats-Unis, la Russie et la Ligue Arabe –, bien qu'ils ne concernaient essentiellement que l'équilibre confessionnel de l'Etat libanais, insistèrent sur le caractère démocratique du régime politique de l'Etat (Texte disponible sur <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/region-liban-taef-en>)

⁴⁹ L'Accord de Paris du 23 octobre 1991 relatif à un règlement politique global du conflit au Cambodge témoigne de la même logique, *D.A.I.*, 15 décembre 1991, p. 471. A ce sujet, voir E. Robert, *Les Accords de Paris sur le Cambodge*, *R.B.D.I.*, 1992.

l'Afghanistan⁵⁰, du Burundi⁵¹ ou du Libéria⁵², l'illustrent sans peine. Il n'apparaît donc pas douteux que l'ensemble des Etats, même dépourvus de tout mandat d'administration sur le territoire d'un Etat étranger, entendent que les institutions qui y sont créées ou restaurées présentent une forme démocratique. Il est d'ailleurs frappant que les Etats non démocratiques

⁵⁰ Au lendemain de la chute du régime Taliban en Afghanistan à la suite de l'intervention américaine (2001), les Etats n'ont pas manqué de participer à l'élaboration des nouveaux principes constitutionnels de cet Etat. L'ensemble des Etats décidèrent de ne pas placer celui-ci sous administration internationale mais « parrainèrent » l'adoption d'une constitution qui met en place un régime démocratique. Voir l'« Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes » dit « Accord de Bonn » qui stipule que la période de transition prend fin avec « l'élection d'un gouvernement pleinement représentatif par des élections libres et régulières qui ont lieu deux ans plus tard à compter de la convocation de la Loya Jirga d'urgence ». Le groupe dit du « G8 » s'est aligné sur cette position (déclaration du G8 sur l'Afghanistan qui exprime l'« engagement » de ces Etats à doter l'Afghanistan d'un régime démocratique, D.A.I., 2002, p. 600; dans le même sens voir la déclaration de Berlin du 1^{er} avril 2004, D.A.I., 2004, p. 384 et s.). Le Conseil de sécurité, pour sa part, a fait « sien » cet accord (résolution 1386 (2001), résolution 1401 (2002)) et a souligné que l'Autorité intérimaire – et après elle l'Autorité de transition – étaient le seul gouvernement légitime d'Afghanistan jusqu'à la tenue, en juin 2004 au plus tard, d'élections démocratiques (résolution 1453 (2002) votée à l'unanimité (S/PV.4682) et résolution 1471 (2003) votée à l'unanimité (S/PV.4730)). La nouvelle Constitution de la République islamique d'Afghanistan adoptée le 4 janvier 2004 (Le Monde, 6 janvier 2004, p. 2) jette incontestablement les bases d'un régime politique démocratique en Afghanistan (Préambule, §7, Articles 7, 33, 61,83,84). Ultérieurement, le Conseil de sécurité a d'ailleurs souligné « l'importance (...) [qu'il y a à] tenir des élections libres et régulières en Afghanistan » (résolution 1563 (2004) du Conseil de sécurité du 17 septembre 2004, votée à l'unanimité (S/PV.5038)). Celles-ci se déroulèrent en octobre 2004 et sont désormais appelées à se répéter « périodiquement ».

⁵¹ Résolution 1545 (2004) relative au Burundi : « 6. Décide que l'ONUB, dans la mesure de ses capacités et sans préjudice de l'exécution des missions visées à l'article 5 ci-dessus, apportera conseil et assistance au Gouvernement et aux autorités de transition pour contribuer à leurs efforts tendant à [...] [m]ener à bien les réformes institutionnelles ainsi que la constitution des forces intégrées de défense nationale et de sécurité intérieure et, en particulier, la formation et la supervision de la police, en s'assurant de leur caractère démocratique et pleinement respectueux des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

⁵² Lors de la crise traversée au Libéria (2003), on remarque que le Conseil de sécurité s'est contenté d'inclure dans le mandat de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), chargée de rétablir la paix et de contribuer à la reconstruction des structures de gouvernement, une aide au gouvernement de transition pour « préparer des élections nationales qui devraient se tenir au plus tard à la fin de 2005 » (résolution 1509 (2003) du 19 septembre 2003, §2, votée à l'unanimité (S/PV4830)). L'objectif était seulement d'établir au Libéria une autorité légitime issue d'un processus électoral sans préjuger du régime politique de l'Etat. Il n'empêche que la communauté internationale, dans cette crise comme dans les autres, a témoigné d'une volonté certaine de doter le Libéria d'un régime démocratique (voir le communiqué de presse de la Conférence internationale sur la reconstruction du Libéria, New York, 6 février 2004, D.A.I., pp. 281 et s).

eux-mêmes ne l'aient jamais contesté⁵³. Il reste à examiner si cette pratique repose sur une nouvelle compréhension du principe d'autodétermination qui a été abondamment invoqué dans les cas précités.

3. Un principe d'autodétermination ?

Le droit international est une création des Etats. Selon cette logique, ceux-ci préexistent à l'ordre juridique international⁵⁴. Cela suffit à expliquer que la question de l'existence d'un Etat ne soit finalement qu'une « question de fait »⁵⁵. Cela n'empêche toutefois pas que le droit puisse, le cas échéant, « agir sur les probabilités et sur les effectivités » dont dépend la création de l'Etat⁵⁶. C'est la raison pour laquelle il n'est pas impossible que les Etats ou les organisations internationales, lorsqu'ils agissent sur des effectivités, soient internationalement tenus de certaines obligations et notamment celle de doter d'institutions démocratiques les Etats à la (re)construction desquels ils participent. Il est intéressant de constater à cet égard que, dans les hypothèses susmentionnées, on a abondamment fait référence au principe d'autodétermination. La résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité, par exemple, a évoqué « le droit du peuple iraquien de déterminer librement son avenir politique ». Dans ses résolutions 1383 (2001) et 1401 (2002), il a souligné « le droit inaliénable du peuple afghan à déterminer lui-même librement son avenir politique ». Le principe d'autodétermination est une règle bien connue du droit international. C'est au nom de celle-ci qu'a été menée la décolonisation⁵⁷. Cette dernière étant quasiment achevée⁵⁸, l'autodétermination des peuples ne trouve plus à s'appliquer que dans les situations de peuples « opprimés ou sous domination étrangère »⁵⁹. Ces hypothèses ont déjà été examinées et il a été montré que l'autodétermination a été, dans ce cas, synonyme de création d'Etat indépendant et démocratique (cfr *supra* II). L'application du principe d'autodétermination n'est toutefois pas demeurée limitée à ces hypothèses. On s'est en effet interrogé sur son application éventuelle à d'autres situations. Cela se comprend aisément. On ne peut en effet nier que le principe d'autodétermination « recèl[e] [...] des virtualités importantes »⁶⁰. Il n'est pas impossible que la création de structures démocratiques de gouvernement dont témoigne la pratique contemporaine rapportée ici relève de ces « virtualités ». Il faut cependant préciser que cette pratique réduit à peu de chose le principe d'autodétermination *littéralement* compris. Il n'y a plus rien d'un *droit* à disposer de soi-même si le régime politique d'une entité est déterminé par des puissances administrantes ou ceux qui collaborent à la reconstruction de l'Etat. Autrement

⁵³ Sur les débats au Conseil de sécurité, voy. par ex. UN Doc S/PV.4987; S/PV.4501; S/PV.4682; S/PV.4730; S/PV.5038; S/PV.4830.

⁵⁴ J. Verhoeven, L'Etat et l'ordre juridique international, R.G.D.I.P., 1978, p. 756.

⁵⁵ Avis n°1 de la Commission d'arbitrage, R.G.D.I.P., 1992, pp. 264-266.

⁵⁶ G. Abi-Saab, « Cours général de droit international public », R.C.A.D.I., 1987, vol. 207, p. 68.

⁵⁷ Voy.. H. Thierry, « L'évolution du droit international, Cours général de droit international public », R.C.A.D.I., 1990, t. III, p. 166 : « Le droit de la décolonisation n'a pas été 'appliqué' mais la décolonisation a eu lieu comme s'il l'avait été. [...] Les faits ont rejoint le droit et tout s'est passé comme si ce droit avait été appliqué ».

⁵⁸ Voy.. toutefois le cas du Sahara occidental.

⁵⁹ Voy. par ex. la résolution 2649 (XXV) du 30 novembre 1970 s'agissant de la Palestine.

⁶⁰ A. Sicilianos, L'ONU et la démocratisation de l'Etat. Systèmes régionaux et ordre juridique universel, Paris, Pedone, 1999, p. 126.

dit, la pratique précitée n'appuie pas une compréhension du principe d'autodétermination comme un « droit à la démocratie » – construction qui est défendue par certains⁶¹. Le principe d'autodétermination tel qu'en témoigne la pratique précitée doit moins se concevoir comme un *droit à la démocratie* pour le peuple vivant sur le territoire concerné que comme une *obligation* pour les Etats qui sont impliqués dans la (re)construction de l'Etat de le doter d'un régime démocratique. Dans ce contexte, ce principe commanderait donc que les Etats ou les organisations internationales impliqués dans la reconstruction ou la restauration d'un Etat le dotent d'institutions démocratiques. Il serait bien sûr aventureux de tenir, à ce stade, cette déduction pour de la *lex lata*. Il demeure toutefois qu'il y a là une interprétation qui s'appuie sur une pratique contemporaine certaine aux termes de laquelle il ne saurait pas y avoir un Etat nouveau ou restauré qui n'est pas démocratique.

4. Conclusion

Si la communauté internationale n'a pas toujours pu contrôler effectivement la naissance de nouveaux sujets. Elle n'en a pas moins entendu déterminer le « sexe » des « nouveau-nés ». Rares sont en effet les Etats dont la création ou la restauration n'a pas débouché sur la mise en place d'institutions démocratiques. Il faut à cet égard constater que les administrations internationales de territoires sont devenues de formidables « machines à créer des Etats démocratiques » (I). La pratique contemporaine relative à l'élaboration des nouvelles règles constitutionnelles d'un Etat et à la décolonisation témoigne de la même tendance (II). Tout cela a pu découler d'une certaine idée qu'on se fait de l'autodétermination (III). Quel qu'en soit finalement le fondement juridique, certains ont interprété ce phénomène comme une nouvelle forme de « mission civilisatrice »⁶². D'autres y ont vu l'application d'un « double standard » en ce que l'on impose un modèle de gouvernement aux Etats nouveaux ou restaurés alors que l'on tolère par ailleurs le régime non démocratique d'Etats plus anciens⁶³. C'est sans doute vrai. Cela ne doit néanmoins étonner personne tant il est plus difficile d'apprendre « les bonnes manières » à un « adulte » que de les inculquer à un « nouveau-né ».

⁶¹ Sur ces controverses, voy. Th. Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La documentation française, p. 335 et s.; J. Salmon, « Le droit international à l'épreuve au tournant du XXIème siècle », *Cours Euro-Méditerranéens Bancaja*, vol. VI, 2002, chapitre 8, pp. 269 à 303; H. Hannun, « Rethinking Self-Determination », *Virginia Journal of International Law*, 1993, p. 17 et s.; J. Humphrey, *Human Rights and The United Nations: A Great Adventure*, 1984, p. 129; P. Thornberry, « Self-determination, Minorities, Human Rights: A Review of International Instruments », *I.C.L.Q.*, 1989, p. 871 et s.; J. Crawford, « Democracy and International Law », *B.Y.I.L.*, 1993, p. 116; R. A. Miller, « Self-Determination in International Law and the Demise of Democracy », *Columbia Journal of Transnational Law*, 2003, pp. 601-648; voy. aussi les commentaires de S. Bula-Bula, « Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l'Union africaine ? », *African Yearbook of International Law*, 2005, pp. 34-50.

⁶² R. Paris, « International peacebuilding and the 'mission civilisatrice' », *Review of International Studies*, 2002, pp. 637-656.

⁶³ M. Kohen, « La création d'Etats en droit international contemporain », Cours euro-méditerranéens Bancaja de droit international, vol. VI, 2002., p. 619.