



HAL
open science

La contribution de l'Europe au processus de résolution de la crise de l'État en Afghanistan

Arthur Benga Ndjeme

► **To cite this version:**

Arthur Benga Ndjeme. La contribution de l'Europe au processus de résolution de la crise de l'État en Afghanistan. Droit. Université Nancy 2, 2009. Français. NNT : 2009NAN20006 . tel-01777301

HAL Id: tel-01777301

<https://hal.univ-lorraine.fr/tel-01777301v1>

Submitted on 24 Apr 2018

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.



AVERTISSEMENT

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

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

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

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

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

UNIVERSITE NANCY 2
Faculté de Droit, Sciences Economiques et Gestion



**LA CONTRIBUTION DE L'EUROPE AU PROCESSUS DE
RESOLUTION DE LA CRISE DE L'ETAT EN AFGHANISTAN**

Volume 1

Thèse en vue de l'obtention du grade de

DOCTEUR EN DROIT

(Doctorat Nouveau Régime, mention Droit International Public)

Présentée et soutenue publiquement le 25 Septembre 2009

Par

M. Arthur BENGHA NDJEME

Le 25 Septembre 2009

JURY

M. Jean CHARPENTIER, Professeur émérite, Nancy Université
(Nancy 2)

M. Rahim KHERAD, Professeur, Université d'Angers

Mme Isabelle BOSSE-PLATIERE, Professeur, Université du
Littoral Côte d'Opale

Mme Batyah SIERPINSKI, MC HDR, Nancy Université (Nancy 2),
Directrice de thèse

--
Faculté de Droit, Sciences Economiques et Gestion



**LA CONTRIBUTION DE L'EUROPE AU PROCESSUS DE
RESOLUTION DE LA CRISE DE L'ETAT EN AFGHANISTAN**

Volume 2

Thèse en vue de l'obtention du grade de

DOCTEUR EN DROIT

(Doctorat Nouveau Régime, mention Droit International Public)

Présentée et soutenue publiquement le 25 Septembre 2009

Par

M. Arthur BENGA NDJEME

Le 25 Septembre 2009

JURY

**M. Jean CHARPENTIER, Professeur émérite, Nancy Université
(Nancy 2)**

M. Rahim KHERAD, Professeur, Université d'Angers

**Mme Isabelle BOSSE-PLATIERE, Professeur, Université du
Littoral Côte d'Opale**

**Mme Batyah SIERPINSKI, MC HDR, Nancy Université (Nancy 2),
Directrice de thèse**

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

LE CORPS ENSEIGNANT
de la Faculté de Droit,
Sciences Economiques &
Gestion
Année Universitaire 2008 -
2009

DOYEN

M. Olivier CACHARD

DOYENS HONORAIRES

MM. TALLON, GROSS, JAQUET, CRIQUI

PROFESSEURS ÉMÉRITES

M. VITU, Professeur de Droit Pénal
M. CHARPENTIER, Professeur de Droit public
M. JAQUET, Professeur de Droit Public
M. COUDERT, Professeur d'Histoire du Droit
Mme GAY, Professeur d'Histoire du Droit
M. BORELLA, Professeur de Droit Public
Mme MARRAUD, Professeur de Droit Privé
M. GROSS Bernard, Professeur de Droit Privé

PROFESSEURS

M. RAY Jean-Claude	Professeur de Sciences Économiques
M. SEUROT François	Professeur de Sciences Économiques
M. SEUVIC Jean-François	Professeur de Droit Privé
M. MOUTON Jean-Denis	Professeur de Droit Public
M. BUZELAY Alain	Professeur de Sciences Économiques
M. JACQUOT François	Professeur de Droit Privé

M. CRIQUI Etienne	Professeur de Science Politique
M. BILLORET Jean-Louis	Professeur de Sciences Économiques
M. PIERRÉ-CAPS Stéphane	Professeur de Droit Public
M. GOSSEREZ Christian	Professeur de Droit Public
M. GARTNER Fabrice	Professeur de Droit Public
M. EBOUE Chicot	Professeur de Sciences Economiques
M. MAZIAU Nicolas (<i>Détachement</i>)	Professeur de Droit Public
M. DEREU Yves	Professeur de Droit Privé
M. BISMANS Francis	Professeur de Sciences Economiques
M. ASTAING Antoine	Professeur d'Histoire du Droit
M. STASIAK Frédéric	Professeur de Droit Privé
M. CACHARD Olivier	Professeur de Droit Privé
M. GRY Yves	Professeur de Droit Public
M. LAMBERT Thierry	Professeur de Droit Privé
M. HENRY Xavier	Professeur de Droit Privé
M. PLESSIX Benoît	Professeur de Droit Public
Mme LEMONNIER-LESAGE Virginie	Professeur d'Histoire du Droit
Mme SPAETER-LOEHRER Sandrine	Professeur de Sciences Economiques
Mme UBAUD-BERGERON Marion	Professeur de Droit Public
M. TAFFOREAU Patrick	Professeur de Droit Privé
M. PARENT Antoine	Professeur de Sciences Economiques
M. PERREAU-SAUSSINE Louis	Professeur de Droit Privé
Mme TUFFERY-ANDRIEU Jeanne-Marie	Professeur d'Histoire du Droit
Mme GRAMAIN Agnès	Professeur de Sciences Economiques
M. FONCEL Jérôme	Professeur de Sciences Economiques
M. PETIT Yves	Professeur de Droit Public

MAÎTRES DE CONFÉRENCES

M. BOURGAUX Claude	Maître de Conférences de Droit Privé
M. PELLISSIER Dominique Économiques	Maître de Conférences de Sciences
Mme CHARDIN France	Maître de Conférences de Droit Privé
M. GERMAIN Eric	Maître de Conférences de Droit Public
M. LUISIN Bernard	Maître de Conférences de Droit Public
Mme MANSUY Francine	Maître de Conférences de Droit Privé
M. VENANDET Guy	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme TILLEMENT Geneviève	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme GANZER Annette	Maître de Conférences de Droit Privé
M. OLIVIER Laurent	Maître de Conférences de Science Politique
M. DIELLER Bernard Économiques	Maître de Conférences de Sciences
M. GUIGOU Jean-Daniel Économiques	Maître de Conférences de Sciences
M. GASSER Jean-Michel	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme JANKELIOWITCH-LAVAL Eliane Économiques	Maître de Conférences de Sciences
M. AIMAR Thierry (<i>Détachement</i>) Economiques	Maître de Conférences de Sciences
Mme KUHN Nicole	Maître de Conférences de Droit Public
Mme DAVID-BALESTRIERO Véronique	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme ETIENNOT Pascale	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme DANTONEL-COR Nadine	Maître de Conférences de Droit Public
Mlle BARBIER Madeleine	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
M. FOURMENT François	Maître de Conférences de Droit Privé
M. ANDOLFATTO Dominique	Maître de Conférences de Science Politique
Mme DEFFAINS Nathalie	Maître de Conférences de Droit Public

Mme SIERPINSKI Batyah	Maître de Conférences de Droit Public
M. MOINE André	Maître de Conférences de Droit Public
Mlle LEBEL Christine	Maître de Conférences de Droit Privé
Mlle LE GUELLAFF Florence	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
M. PY Bruno	Maître de Conférences de Droit Privé
M. EVRARD Sébastien	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
M. FENOGLIO Philippe Economiques	Maître de Conférences de Sciences
Mme BOURREAU DUBOIS Cécile Economiques	Maître de Conférences de Sciences
Mlle GARDIN Alexia	Maître de Conférences de Droit Privé
M. KLOTGEN Paul	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme DERDAELE Elodie	Maître de Conférences de Droit Public
M. DAMAS Nicolas	Maître de Conférences de Droit Privé
M. GICQUEL Jean-François	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
Mme LELIEVRE Valérie	Maître de Conférences de Sciences Economiques
M. PREVOT Jean-Luc	Maître de Conférences de Sciences Economiques
M. WEBER Jean-Paul	Maître de Conférences de Sciences Economiques
Mme CHAUPAIN-GUILLOT Sabine	Maître de Conférences de Sciences Economiques
M. CHOPARD Bertrand	Maître de Conférences de Sciences Economiques
Mlle PIERRE Nathalie	Maître de Conférences de Droit Privé
M. PIERRARD Didier	Maître de Conférences de Droit Public
Mme HOUIN-BRESSAND Caroline	Maître de Conférences de Droit Privé
M. ZIANE Ydriss	Maître de Conférences de Sciences Economiques
M. GABUTHY Yannick	Maître de Conférences de Sciences Economiques
Mlle BLAIRON Katia	Maître de Conférences de Droit Public
M. FERREY Samuel Economiques	Maître de Conférences de Sciences
M. MULLER François	Maître de Conférences de Droit Public

Melle ABALLEA Armelle

Maître de Conférences de Droit Public

M. THIERRY Jean-Baptiste

Maître de Conférences de Droit Privé

MAÎTRES DE CONFÉRENCES ASSOCIÉS

M. FERRY Frédéric

Maître de Conférences associé de Droit Privé

Mme MOUKHA Stéphanie

Maître de Conférences associé de Droit Privé

M. GAUDEL Pierre-Jean

Maître de Conférences associé de Droit Public

M. GUENOT Jacques

Maître de Conférences associé de Droit Privé

M. GREGOIRE Christian
Economiques

Maître de Conférences associé de Sciences

M. BERNARDEAU Ludovic

Maître de Conférences associé de Droit Privé

ASSISTANTS - PRAG

M. ECKERSLEY David (*Convention*)

Assistant d'Anglais

M. LOVAT Bruno

PRAG de Mathématiques

Mme DIEHL Christel

PRAG d'Anglais

M. PERRIN Yves

PRAG d'Economie et Gestion

A toi, mon cher oncle. Jean-Rémi MBONDAZOKOU...

J'aurais tant aimé que tu me lusses.

« Ce que le juriste nomme les faits, c'est-à-dire la réalité sociologique, historique, politique, économique, humaine soumise au droit, ne peut être oublié par lui lorsqu'il tente d'analyser une théorie de l'Organisation internationale. Les exigences d'une saine méthode juridique lui imposent, au contraire, d'y porter la plus grande attention et il ne saurait le faire, dans l'état actuel de développement des sciences sociales, sans tenir compte de ce que ces sciences ont à lui enseigner: pour le juriste plus que pour tout autre spécialiste, l'étude des Organisations internationales présente nécessairement un caractère inter-disciplinaire. »

[Michel VIRALLY]

“Despite these facts, the work and contribution of the EU for the reconstruction of Afghanistan is hardly ever mentioned in assessments by experts, whereas the EU has been noticeably absent from these reports. This is more than regrettable given its major contributions.”

[Klaus-Peter KLAIBER]

Un monde secret

Des oiseaux, las de chercher quelques graines,
Se posèrent sur les fils du téléphone.
Les uns faisaient des confidences aux amis,
Les autres avaient fermé les yeux.

Certains avaient caché la tête sous leurs ailes,
Quelques autres avaient l'envie de chanter,
D'autres encore épiaient le moment propice
Pour dire leurs secrets à leurs amants.

Là où ils étaient posés, sous leurs pieds,
Était un monde de choses cachées:
Menaces des puissants,
Cajolerie des aimés.

Dans ce fil sec du téléphone
Circulait un fleuve de mystères
Dont chaque instant était rempli de combats,
Chaque tourbillon, différent de l'autre.

Je contemplais les oiseaux sur le câble,
Ma pensée s'en est allée au loin:
Nous aussi, sans doute, comme ces oiseaux,
Sommes posés quelque part sur un fil.

Nous volons au loin, nous voyons l'univers
Sous l'aile de notre minuscule pensée.
Peut-être est-ce un monde plein de mystères
Ce fil où nous dormons.

Nous sommes sans doute des oiseaux innocents
Au regard superficiel.
Ce que nous voyons, n'est peut-être pas.
Et de nombreux mystères sans doute se cachent à nos yeux.

[Mohamad Sediq PASARLAY]

Remerciements

Un merveilleux malheur ! Voilà le titre-phare d'une étude que Boris CYRULNIK consacre à l'un de ses livres dédiés au concept de *résilience*. Il s'agit, globalement, de la capacité qu'ont certains êtres et nombre de peuples à transformer leurs traumatismes personnels en un fagot de forces déterminant dans la prise en main de leur destin. On peut voir dans ce concept autant un succédané de l'instinct de survie, qu'une opiniâtre volonté de dépasser quelque expérience douloureuse.

L'oxymore de ce titre illustre bel et bien un chemin, un long chemin parsemé d'embûches. Mais par-delà l'image qu'elle véhicule, la puissance évocatrice de cette figure de style réside surtout dans la générosité d'un événement susceptible de transformer « un malheur potentiel en quelque chose de tolérable, et même en source de fierté » (Barack OBAMA).

Plutôt qu'une capitulation devant les épreuves auxquelles ils sont confrontés, les sujets en présence apprennent à développer un sens d'adaptation et de sublimation à la hauteur des accidents vécus. Ainsi, fondent-ils résolument leur existence sur la ferme conviction qu'une épreuve peut positivement influencer une vie. Le destin tragique du Peuple afghan et la délicate construction de l'Europe politique se rapprochent dès lors du tortueux cursus d'un jeune chercheur en sciences juridiques. En effet, autant l'intervention internationale consécutive aux attentats du 11 Septembre 2001 constitue une sismothérapie pour l'Afghanistan, quant à son appropriation des valeurs de démocratie, de l'Etat de droit et des Droits de l'Homme ; autant le passage par trois directeurs de thèse aura à jamais forgé mon attachement aux valeurs d'humilité et de sobriété qu'exige d'ailleurs toute étude scientifique.

L'esprit de tempérance qui éclaire les analyses relatives aux mécanismes internationaux de règlement du conflit afghan, de récréation d'une Souveraineté viable et de consolidation de la paix durable dans une société aussi imprévisible qu'optimiste, est tout entièrement tributaire de ces précautions. La disposition consistant à toujours rechercher la conciliation dans ce parcours m'a ainsi permis de surmonter quelques obstacles, qui auraient pu contraindre au découragement voire à l'abandon.

Puissent Celles et Ceux -nombreux- qui auront contribué avec altruisme à promouvoir cet esprit veuillent trouver, à travers ce travail de néophyte, mes bien sincères remerciements ; la rédaction d'une thèse de doctorat étant, incontestablement, le fruit d'un effort collectif. Qu'il s'agisse de l'assistance matérielle ou de l'appui intellectuel et affectif. Qu'il s'agisse également de l'aide active ou de soutiens spontanés dont aujourd'hui je m'honore.

Je tiens, tout particulièrement, à remercier *M. le Professeur F. STAZIAK*, dont le soutien actif, en sa qualité de Directeur de l'Ecole doctorale des Sciences juridiques, politiques, économiques et gestion m'aura permis de surmonter un certain nombre de difficultés, qui auraient pu constituer un obstacle à l'aboutissement de ce travail. La soutenance de cette thèse n'aurait pas pu être possible non

plus, sans l'appui soutenu de *M. le Professeur S. PIERRÉ-CAPS* à travers les conditions de travail mises en place au sein de l'Institut de Recherches sur l'Evolution de la Nation Et de l'Etat (*I.R.E.N.E.E.*) de l'Université Nancy 2.

Raison pour laquelle je suis particulièrement reconnaissant envers mon oncle *Emmanuel F. ISSOZE-NGONDET* et mon cousin *Jean-Calvin MOUEMBE*, sans qui je n'aurais pu financer mes études en France. Et à ce propos, j'ai le devoir de remercier *Mme Anne STELLA*, Directrice de la cité Universitaire Monbois pour m'avoir aidé à surmonter des fins de mois difficiles. Mes pensées vont également à ma tante, *Mme le Professeur ZEBADI*, pour sa contribution à l'obtention de mon baccalauréat et ses chaleureux encouragements: « *¡Ánimo, te falta poco !* »

La rédaction d'un travail de recherche nécessitant toutefois un regard extérieur, il m'est indispensable d'exprimer ma profonde reconnaissance à *M. HELALI*, qui m'a honoré de ses remarques avisées et de sa chaleureuse amitié.

A *M. le Professeur Nicolas MAZIAU*, je dois une riche collaboration sur la définition et le débroussaillage des présents cas d'étude. Sans oublier l'incessant combat intérieur qu'il m'aura inspiré pour améliorer au mieux mon « style journalistique .»

De *M. le Professeur Auguste MAMPUYA*, je retiens une méthode d'encadrement des travaux basée sur des discussions de vive voix sur tous les points de la problématique, ainsi qu'une ferme volonté d'orienter le choix et la disposition des matériaux exploités.

En me gratifiant de sa bienveillante sollicitude dans l'approfondissement, le développement et l'éclaircissement de mes réflexions, *Mme SIERPINSKI* m'aura apporté la rigueur méthodologique nécessaire à un travail fort « sinistré .» Je dois donc à ma Directrice de Thèse l'effort d'amélioration du texte final, surtout l'atténuation des encastresments de Droit communautaire menaçant parfois d'étouffement la critique de Droit international public que vise la présente étude.

Néanmoins, à l'opposé des *résilients* traditionnels, systématiquement agités par une persévérante obligation de résultat, je me limite, dans les pages qui suivent, à m'interroger sur une question qui pourrait ouvrir à une spécialisation : les mutations substantielles de l'Etat et de la Nation, en Europe comme en Afghanistan. Une Thèse répond certes à une problématique, mais une étude scientifique est aussi une étape de la vie qui enseigne que la meilleure manière d'aborder un problème aussi complexe que le rétablissement de la paix, « c'est de ne pas croire savoir ce que l'on ignore, et de chercher toujours à s'instruire » (*COLUMELL*).

En conséquence, je crois savoir qu'il ne m'est pas excessif de ne chercher qu'à mériter l'indulgence de mon père, *Joachim-Serge NDJEME BENGA* et de ma mère, *Caroline ILAZABEWA-MEKOWA*. Puissent-ils trouver dans cette trame juridique mes remerciements pour le sacrifice permanent qu'ils consentent à me "pousser". Leur parole est ma Ligne d'horizon :

« Tu fais... ce que tu peux ! »

SIGLES ET ABBREVIATIONS

AELE	Association Européenne de Libre Echange
AIA	Autorité Intérimaire d'Afghanistan
AID	l'Association internationale de développement
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
ARTF	Afghanistan reconstruction Trust Fund
BATFRA	Bataillon Français
BFA	Brigade Franco-allemande
BM	Brigade Mécanisée
CERIC	Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires
CIDAL	Centre d'Information de l'Ambassade d'Allemagne à Paris
CIISE	Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends sur les investissements
CMUE	Comité militaire de l'Union européenne
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
COPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des Représentants permanents
CPJI	Cour Permanente de Justice Internationale
CPE	Coopération politique européenne
CREMOC	Centre de Recherche sur l'Europe et le Monde Contemporain
CSP	Document stratégique individuel (ou <i>Country Strategy Paper</i>)
DDR	Désarmement-Démobilisation/Démilitarisation-Réinsertion
EEE	Espace économique européen
EMUE	Etat-major de l'Union européenne
EUPOL	Police de l'Union européenne (ou <i>European Union Police</i>)
EUROCORPS	Corps Européen de Défense
FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (De l'anglais : ISAF)
GTDIP	Grands textes de droit international public
HRF	Force à haute disponibilité
IATA	International Air Transport Association
IEE	Institut d'Etudes Européennes
JAI	Justice et Affaires Intérieures

LOTFA	Law Order Trust Fund of Afghanistan
MANUA	Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo
MSNUA	Mission Spéciale des Nations unies en Afghanistan
NORDEM	Norwegian Centre for Human Rights
NRF	Force de réaction rapide de l'OTAN (ou <i>Nato Response Force</i>)
OACI	Organisation de l'Aviation Civile Internationale
OCI	Organisation de la Conférence islamique
ONUDC	Organisation des Nations unies contre la drogue
OPLAN	Plan d'opération (ou <i>Operation Plan</i>)
OPOCE	Office des publications officielles des Communautés européennes
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PRT	Equipe provinciale de reconstruction (ou <i>Provincial Reconstruction Team</i>)
RSUE	Représentant spécial de l'Union européenne
SACEUR	Commandement Suprême des Forces alliées en Europe
SHAPE	Quartier Général du Commandement allié en Europe
TUE	Traité sur l'Union européenne
UEO	Union de l'Europe Occidentale

SOMMAIRE

<u>TITRES</u>	<u>PAGES</u>
INTRODUCTION GENERALE.....	16
PREMIERE PARTIE : LE ROLE DE L'EUROPE DANS LA GESTION DE LA GUERRE CIVILE D'AFGHANISTAN ET DE SES REPERCUSSIONS INTERNATIONALES.....	38
TITRE I: LA COLLABORATION AU TRAITEMENT DE LA CRISE AFGHANE ANTERIEUREMENT AUX ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE 2001.....	40
CHAPITRE I: LES CAUSES ET CONSEQUENCES DE LA SITUATION POLITIQUE ET MILITAIRE EN AFGHANISTAN.....	40
SECTION 1 : LES FONDEMENTS DU PROBLEME AFGHAN APRES LE RETRAIT DES FORCES SOVIETIQUES.....	41
SECTION 2 : LES CONSEQUENCES DU CONFLIT INTER-AFGHAN SUR LA PAIX ET LA SECURITE INTERNATIONALES.....	59
CHAPITRE II : LE RENFORCEMENT DES SANCTIONS DERIVEES DE L'ARTICLE 41 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES.....	81
SECTION 1 : L'IMPOSITION A L'AFGHANISTAN D'UN EMBARGO SUR LES ARMEMENTS.....	82
SECTION 2 : LES SANCTIONS RIGOREUSES PRISES A L'ENCONTRE DES TALIBAN ET LEUR PORTEE REELLE.....	99
TITRE II : LE POSITIONNEMENT DES ETATS MEMBRES DE L'U.E. FACE A LA LEGITIME DEFENSE EXERCEE CONTRE L'AFGHANISTAN.....	123
CHAPITRE I : LA REVITALISATION DU POUVOIR NORMATIF DES RESOLUTIONS 1368 ET 1373 DU CONSEIL DE SECURITE.....	124
SECTION 1 : L'APPUI DES ACTEURS EUROPEENS A UNE INTERPRETATION EXTENSIVE DE LA LEGITIME DEFENSE.....	125
SECTION 2 : L'APPORT D'UN DISPOSITIF DE REPRESSION ET DE PROTECTION JUDICIAIRE DES DROITS DE L'HOMME DANS LA LUTTE INTERNATIONALE CONTRE LE TERRORISME.....	154
CHAPITRE II : LES SOUTIENS LOGISTIQUES A LA COALITION MULTINATIONALE ET L'ETHICITE DES MODALITES DE LA GUERRE.....	178

SECTION 1 : LES INITIATIVES DES PUISSANCES EUROPEEENS AUPRES DES FORCES AMERICAINES.....	179
SECTION 2 : L'IMPACT DES RESOLUTIONS DU PARLEMENT EUROPEEN SUR LA REDYNAMISATION DE L'ETHIQUE DU DROIT INTERNATIONAL.....	187
DEUXIEME PARTIE : LA DOUBLE STRATEGIE DE L'EUROPE DANS L'EFFORT DE STABILISATION EN AFGHANISTAN.....	204
TITRE I : L'ENGAGEMENT DES MEMBRES DE L'UE AU TRAVAIL DE LA MANUA.....	212
CHAPITRE I : UNE PARTICIPATION DECISIVE AU « PARRAINAGE » DE L'INGENIERIE CONSTITUTIONNELLE ET DEMOCRATIQUE.....	212
SECTION 1 : LA POSITION COLLECTIVE DES ETATS EUROPEENS DANS LA REACTIVATION DU POUVOIR CONSTITUANT NATIONAL.....	213
SECTION 2 : LA CONSOLIDATION DE L'ETAT DE DROIT ET DE L'ELAN DEMOCRATIQUE.....	235
CHAPITRE II : L'AGENCEMENT D'UN MECANISME DE PREVENTION DES CONFLITS...	260
SECTION 1 : L'AGENDA POLITIQUE DE LA RECONSTRUCTION AFGHANE.....	260
SECTION 2 : L'INVESTISSEMENT DE L'U.E. DANS LA PREVENTION DES CONFLITS ENTRE FACTIONS AFGHANES.....	282
TITRE II : LA CONCERTATION DES PARTENAIRES EUROPEENS AUX FINS DE PARTICIPATION A LA FORCE INTERNATIONALE D'ASSISTANCE A LA SECURITE.....	336
CHAPITRE I : LA CLE DE REPARTITION DES TACHES ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS DE L'ISAF.....	336
SECTION 1 : LE TRIPTYQUE ONU-OTAN-UE DANS LA STABILISATION POST-TALIBAN.....	337
SECTION 2 : L'APPUI DE L'EUROPE AUX MISSIONS DE LA FORCE INTERNATIONALE DE PAIX.....	343
CHAPITRE II : L'EVALUATION DES CAPACITES DE L'ENGAGEMENT EUROPEEN EN AFGHANISTAN.....	364
SECTION 1 : L'APPUI AU SYSTEME NOVATEUR DES EQUIPES PROVINCIALES DE RECONSTRUCTION.....	365
SECTION 2 : LA CONSECRATION DU NOUVEAU PARTENARIAT UE-AFGHANISTAN, REEVALUATION DU SENS DE LA PUISSANCE?.....	379
CONCLUSION GENERALE.....	398
BIBLIOGRAPHIE.....	406
LISTES DES ANNEXES.....	440
GLOSSAIRE.....	448
TABLE DES MATIERES.....	450

INTRODUCTION GENERALE

Le phénomène des *Etats en déliquescence*¹ trouve en écho une pratique exaltée, que d'aucuns² considèrent d'ailleurs comme une idéologie : la gestion des crises et la prévention des conflits³. Au regard des rapports publiés par les Nations Unies, l'Afghanistan « *montre les signes typiques d'un Etat en décomposition, où les factions armées sont peu désireuses d'opter pour la paix, et, de leur côté, les grandes puissances se sont tenues à l'écart du conflit depuis la fin de la guerre froide.* »⁴ Certains n'hésitent pas à voir en ce pays, non plus un Etat en déréliction, mais un « Trou noir »⁵ creusé de toute part, au cœur de l'Asie Centrale et qui effraie, tant par son opacité que par l'improbabilité de son fond si menaçant pour la stabilité des territoires limitrophes et pour la paix et la sécurité internationales. La défaite successive des armées grecque, romaine, mongole puis britannique et soviétique fait fièrement porter à l'Afghanistan le pseudonyme flatteur de *Cimetière des empires*⁶.

Comme l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont le Chapitre VII de la Charte sert de creuset à la gestion des crises⁷, l'Union européenne et ses Etats membres s'emploient à apporter la contribution de l'Europe aux deux dynamiques complémentaires qui s'articulent désormais autour de la restauration de l'Etat (*State building*) et du relèvement de la Nation (*Nation building*). Il s'agit, pour les acteurs européens, de « *contribuer à la (re-)construction ou à la réhabilitation d'Etats ayant subi de graves troubles et n'étant plus en mesure d'assurer la sécurité de leurs populations, ni de leur fournir les services de base normalement assumés par tout Etat moderne.* »⁸ Plutôt qu'une action précise et marquée, il s'agit d'un ensemble de tâches d'institutionnalisation comprenant l'élaboration d'une Constitution démocratique, renforcée par les principes de l'Etat de droit et la revitalisation des structures

¹ CHOMSKY Noam, *Failed States : The Abuse Of Power And the Assault On Democracy*, Metropolitan Books, 2006, 311 p. ; Egalement, DIDIER Anne-Line et MARNET Jean-Luc, *Etats « échoués », mégalo-poles anarchiques*, PUF, Paris, 2001, 173 p.

² DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta, KLIMIS Emmanuel (Dir.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Institut d'Etudes Européennes, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 9-11.

³ MARRET Jean-Luc, *La fabrication de la paix : nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, Fondation pour la Recherche stratégique, Editions Ellipses, Paris, 2001, 158 p. ; PEIGNEY Pierre (Textes recueillis et présentés par), «La gestion des sorties de crise. Actions civilo-militaires et opérations de reconstruction», colloque organisé par l'Union des associations d'auditeurs de l'Institut des Hautes études de Défense nationale (UAIHEDN) et par la Fondation pour les études de défense (FED-CREST), le 17 Décembre 1997 à l'Ecole militaire de Paris, La Documentation française, *Collection « Perspectives stratégiques »*, Paris, 1998, 157 p.

⁴ Rapport du Secrétaire général sur *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 19 Juin 1998, Document A/52/957-S/1998/532, paragraphe 50.

⁵ L'Afghanistan est-il ainsi comparé à « une sorte de trou noir géographique, ténèbres privées de ces festons électriques qui scintillent joyeusement dès le crépuscule à travers tout le reste du monde ». BARRY Michael : *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan (1504-2001)*, Flammarion, Paris, 1996, 2002, p. 317.

⁶ Expression empruntée à M. Manuchehr MOHAMMADI, vice-ministre iranien des Affaires étrangères. Documentaire *Culture infos*, « Iran : une puissance dévoilée », Arte, 17 Juin 2009, 01h30.

⁷ Il s'agit des dynamiques inhérentes à l' « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression », in DUPUY Pierre-Marie, *Les grands textes de droit international public*, 2^e édition, Dalloz, Paris, 2001, pp. 12-14.

⁸ DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta, KLIMIS Emmanuel (Dir.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, p. 9 à 10 ; NKUNDABAGENZI Félix, PAILHE Caroline et PELOW Valérie : «L'Union européenne et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur», rapport du GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) 2002/2, Bruxelles, 72 p.

de l'Unité nationale telles que les institutions publiques, les structures de sécurité et de défense et les infrastructures publiques.

En somme, la gestion de crise est une dynamique qui consiste à colmater les brèches que la mutation inexorable de l'Etat ne cesse d'ouvrir dans le concept d'Etat-nation, sujet à d'interminables contestations depuis le mouvement de décolonisation qui rythme encore aujourd'hui les relations entre les anciennes puissances impérialistes européennes et les jeunes Etats d'Amérique Latine⁹, d'Afrique¹⁰ et d'Asie et du Proche et Moyen-Orient¹¹. Plus qu'aux partenaires de l'ONU, il est important de souligner que le défi de la « faillite » des Etats, pour l'organe des Nations Unies, auquel l'Article 24 de la Charte confère la responsabilité fondamentale de la paix et de la sécurité internationales, est fort exaltant¹².

L'Afghanistan est un Etat qui repose sur trois piliers tout aussi vitaux que complémentaires. Le fait ethnique, avec la domination des Pachounes ; la religion, à travers l'élévation de l'Islam au rang de coutume ancestrale puis le monarque, institution fédératrice d'une société composite. Or, ces trois éléments sont concomitamment mis à mal par le coup d'Etat du 17 Juillet 1973. En renversant le dernier monarque, les pourfendeurs de cette tradition donnent naissance à une instabilité politique qui s'attaque successivement et inévitablement aux bases sociales, politiques et spirituelles de l'Etat. L'échec successif des régimes républicain, communiste et islamiste instaurés entre 1977 et 1996 est le résultat d'une crise profonde de la notion d'Etat-nation en Afghanistan¹³. Une notion à laquelle l'Europe elle-même tend de plus en plus à relativiser et à affaiblir l'effectivité au gré de l'approfondissement de la construction européenne¹⁴.

Le cycle de violences politiques et l'instabilité gouvernementale qui en résulte sont si peu favorables à la stabilité des pays limitrophes, que l'Organisation des Nations Unies finit par considérer la situation en Afghanistan comme une menace contre la paix et la sécurité internationales¹⁵. Dès lors, la remise sur pied d'institutions viables et d'un corpus normatif effectif en Afghanistan devient une mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Et, « *Pour qu'une paix juste et durable puisse s'instaurer, il faut notamment que la communauté internationale adopte une stratégie cohérente où les objectifs politiques et les objectifs en matière d'assistance se renforcent mutuellement et qui lui permette de parler d'une même voix sur les principes et les questions de politique générale. A partir de là, il a été possible d'élaborer un cadre stratégique pour l'Afghanistan, qui répond à la nécessité d'une coopération sensiblement renforcée au sein des organismes des Nations Unies, et de*

⁹ GARIBAY David, « La démocratie prescrite par les autres : l'Amérique centrale ou les élections à tout prix », *Critique internationale* n° 24, pp. 125-137.

¹⁰ SUR Serge, « Europe-Afrique : deux continents qui s'éloignent », *Revue Questions internationales* n° 33, Septembre-Octobre 2008, La Documentation française, p. 4 à 5 ; Egalement, BANÉGAS Richard, « Enjeux et paradoxes de la démocratie en Afrique », *Questions internationales* n° 33, *Op. cit.*, pp. 51-57.

¹¹ ZAHAR Marie-Joëlle, « Les risques du *nation building* "sous influence" : les cas de l'Irak et du Liban », *Critique internationale* n° 28 – Juillet-Septembre 2005, pp. 153-168.

¹² TEIXEIRA Pascal, « Un nouveau défi pour le Conseil de sécurité : comment traiter les Etats délinquants ou déchirés par des conflits internes ? », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. VI, pp.104-115.

¹³ BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan : Droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747*, L'Harmattan, Paris, 2002, pp. 262-299.

¹⁴ VERCAUTEREN Pierre, « La crise de l'État dans l'Union européenne. Une sortie de crise par une refondation du sens ? », *A.F.R.I.* 2001, Volume 2, pp. 293-315.

¹⁵ KHERAD Rahim, « La paix et la sécurité internationales à l'épreuve du régime des Tâlebân », in MEHDI Rostane (Dir.), *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Colloque des 17-18 Janvier 2003, Aix-en-Provence, Pedone, Paris, 2003, pp. 57-76

*définir une nouvelle organisation des travaux entre l'ONU et ses partenaires en matière d'assistance, dont les Afghans, les organisations non gouvernementales et les donateurs. »*¹⁶

La contribution de l'Europe au processus de résolution de la crise de l'Etat en Afghanistan s'inscrit dans cette perspective¹⁷. Tel qu'il est indiqué plus en amont, on entendra ici par Europe, un concept fédérant sous forme d'acteur stratégique, l'action conjuguée de la Communauté européenne puis de l'Union européenne et des Etats membres dans l'ordre public international.

On s'interrogera d'emblée sur un fait tout à fait remarquable. Pourquoi, à la différence d'autres crises politiques et militaires de même intensité, la situation en Afghanistan constitue-t-elle unanimement un risque de menace voire une menace à la paix et à la sécurité internationales ? En quoi réside la qualité de l'Europe à agir dans ce processus, qui relève du rétablissement de la paix dans ses principaux axes que sont le règlement des conflits et la reconstitution des bases de l'Etat ? Par ailleurs, à la lumière des arrangements politiques conclus en Allemagne sous les auspices des Nations Unies après la défaite des *Taliban*¹⁸, sur quels fondements l'Etat est-il reconstruit en Afghanistan ? Est-il permis de s'avancer sur l'expérimentation d'un modèle afghan, à l'aune de la tentative de synergie qui est opérée par la Constitution du 4 Janvier 2004 en juxtaposant les principes démocratiques et républicains à la religion, instituée comme norme suprême de l'Etat?¹⁹

Une perspective historique permet de restituer les faits dont la qualification juridique fait de la crise de l'Etat afghan un danger avéré aux principes universels inhérents à l'Humanité, ainsi qu'un risque permanent aux principes d'équilibre et de l'égalité souveraine des Etats instaurés par les instruments conventionnels et la coutume internationale. Il est fondamental, à ce niveau, de souligner que l'historique des grandes dates du droit liées à la crise de l'Etat en Afghanistan n'implique pas un agencement mécanique et linéaire des différents événements. Il ne s'agit pas de suivre un chronogramme d'ordre évolutif ; mais plutôt une sorte de chaîne de « montagnes russes ». Ainsi, est-il loisible de produire un cheminement articulé des actes et principes internationaux et européens, puis des outils propres aux institutions constitutionnelles afghanes constituant le canevas d'une analyse juridique éclairée par l'apport de disciplines complémentaires tels que les Sciences politiques²⁰ et le Droit constitutionnel²¹.

Aussi, convient-il de rappeler qu'au prisme des rivalités franco-britanniques puis russo-britanniques des XIXe et XXe Siècles, les diplomaties européennes exportent leurs pratiques impérialistes en Asie Centrale²². L'Afghanistan échappe visiblement à une

¹⁶ Rapport du Secrétaire général sur la *situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 19 Juin 1998, Document A/52/957 - S/1998/532, paragraphe 55.

¹⁷ HAQUANI Zalmai, « L'Union européenne et la reconstruction de l'Afghanistan », *Les Cahiers du CREMOC* (Centre de Recherche sur l'Europe et le Monde Contemporain), N° 36, Février 2003, pp. 35-41.

¹⁸ Lettre du 5 Décembre 2001 du Secrétaire général de l'ONU au Président du Conseil de sécurité et qui porte sur *l'Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes*, Document S/2001/1154 du 5 Décembre 2001.

¹⁹ ENCEL Frédéric, *La démocratie à l'épreuve de l'islamisme*, Flammarion, Paris, 2002, 203 p.

²⁰ WOODWARD Susan L., « Construire l'Etat: légitimité internationale contre légitimité nationale? », *Critique internationale* n° 28 – Juillet-Septembre 2005, pp.139-152.

²¹ CARCASSONNE Guy, « Militant de la démocratie », *Critique internationale* n° 24, *Op. cit.*, Entretien avec Catherine PERRON, pp. 177-192

²² Les Anglais, établis en Inde dès 1600 avec l'organisation *East India Company* et les Français, auréolés par les victoires de NAPOLÉON en Egypte et en Syrie, rivalisent d'influence au XIXe Siècle pour le contrôle des

colonisation dûment établie, mais la société et les institutions étatiques afghanes ne portent pas moins les stigmates de l'impérialisme européen. En effet, l'affrontement entre l'Empire britannique des Indes et la Russie tsariste conduit à la création d'une forme d'*Etat-tampon*, que la doctrine désigne sous le nom d'« Afghanistan », *Le Pays des Hommes Libres*²³. L'enclavement de ce pays et les luttes de domination auxquelles se livrent les Nations expansionnistes attirées par les immenses richesses naturelles de la sous-région, font de l'Afghanistan le champ des rivalités des Puissances.

C'est ce complexe enchevêtrement d'influences par territoire tiers interposé, de manipulations d'Etat que Rudyard KIPLING appelle *The Big Game* ou « Le Grand Jeu ».²⁴ Ces querelles de *leadership* entre acteurs externes, en quête de débouchés sur les régions prospères en ressources naturelles des Indes, prennent l'Afghanistan en otage²⁵ au point d'être aujourd'hui considéré comme le « Ventre mou » de cette région aux délimitations improbables, qu'on appellera globalement Asie Centrale. La porosité des frontières afghanes, notamment avec le Pakistan, successeur de l'Empire britannique des Indes dans cette partie de l'Asie Centrale délimitée par la *Ligne Durand*²⁶, en est la preuve la plus tangible. L'affrontement indirect entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (U.R.S.S.), à l'instigation de la *Guerre froide*, aggrave cette situation, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, où la recherche de nouveaux marchés et de champs de conquête idéologique est à son apogée.

Les conséquences de ce nouvel antagonisme, sur le dos de l'Afghanistan, sont désastreuses quant à la viabilité des institutions étatiques afghanes et à la stabilité des Relations internationales. Bien qu'apparemment éloignées de notre sujet, il importe néanmoins de souligner que les effets de l'influence du communisme sur le système politique de l'Afghanistan puis l'invasion et l'occupation de l'U.R.S.S. font de la crise de l'Etat afghan l'une des questions qui convoquent avec insistance le respect des principes de Droit international établis par la Charte des Nations Unies et la coutume. La question afghane met donc en lumière : la souveraineté, l'indépendance politique, la neutralité, l'intégrité territoriale et le droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes, d'une part²⁷ ; et d'autre part, le principe d'équilibre, la lutte contre le terrorisme et l'instrumentalisation des enfants

richesses immenses dont regorgent les Indes. ZIKRIA Habib et MISSEN François, *Pour mieux comprendre l'Afghanistan*, Edisud, Aix-en-Provence, 2002, p. 53.

²³ D'aucuns diraient *Yâghestân*, « Le Pays de l'impertinence » ou « Le Royaume de l'Insolence ». BARRY Michael, *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan (1504-2001)*, Flammarion, *Op. cit.*, pp. 456-460 ; Egalement, DESSART Laurent, *Les Pachtounes : Economie et culture d'une aristocratie guerrière (Afghanistan-Pakistan)*, Editions L'Harmattan, *Collection « Recherches Asiatiques »*, Paris, 2001, 606 p.

²⁴ Il apparaît ailleurs, que l'expression *The Great Game* provienne de Lord CURZON avant d'être propagée par KIPLING ; lequel l'aurait, à son tour empruntée à John KAYE, *History of the War in Afghanistan*, Londres, 1851-1857. In BARRY Michael, *Le Royaume de l'Insolence*, Flammarion, *Op. cit.*, p. 89, p. 433. Une autre analyse de ces luttes d'influence note : « Afghanistan has endured a long history of foreign intervention and domestic turmoil. », GREGORY Derek, *The Colonial Present*, Chapitre 3: "The land Where Red Tulip Grew", Blackwell Publishing, 2004, p. 30.

²⁵ CLERC Jean-Pierre : *L'Afghanistan, otage de l'Histoire*, les Essentiels Milan, Toulouse, 2002, 63 p.

²⁶ Baptisée du nom de son administrateur Sir Mortimer DURAND, elle est le fruit d'un traité anglo-afghan de Novembre 1893 prévu pour durer 98 ans. Cette ligne de démarcation sur laquelle vivent des tribus pachtounes rétives à toute autorité administrative, constitue aujourd'hui un *no man's land* entre l'Afghanistan et le Pakistan, successeur de l'Empire britannique après l'indépendance et la partition de l'Inde en Août 1947. ZIKRIA Habib et MISSEN François, *Pour mieux comprendre l'Afghanistan*, Edisud, *Op. Cit.* 2002, p. 68-69.

²⁷ MEHDI Rostane (Dir.), Préface, in *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Colloque des 17-18 Janvier 2003, Pedone, *Op. cit.* Paris, 2003, p. 15.

dans les combats²⁸ ; sans oublier les questions des droits de l'Homme et du droit humanitaire international²⁹.

Lors même que les résolutions du Conseil de sécurité³⁰ et de l'Assemblée Générale³¹ des Nations Unies usent de circonvolutions pour dénoncer les agissements de l'Union soviétique, le Représentant de l'Italie à l'ONU condamne la violation du statut de Pays Non-aligné et d'Etat neutre de l'Afghanistan, au nom des Etats membres de la Communauté européenne en désignant explicitement l'agresseur³². Même si les mesures économiques et les déclarations politiques prises à cet effet ont un impact fort limité sur le comportement de l'U.R.S.S. jusqu'aux Accords de paix signés à Genève le 14 Avril 1988³³, l'Europe donne régulièrement sa position sur l'action illégale dont l'Afghanistan fait l'objet. Toutefois, alors que le retrait des Forces d'occupation promet un retour à la paix en Afghanistan³⁴, l'incapacité des acteurs internes à mettre en place un projet de gouvernement d'Union nationale débouche sur une guerre civile catastrophique dès 1992.

La fin de la Guerre froide et la dissolution de l'U.R.S.S. au profit de la Communauté des Etats Indépendants (CEI)³⁵ sont les principaux éléments qui incitent les Etats européens à instaurer enfin une Organisation politique dénommée Union européenne (UE)³⁶. Afin

²⁸ Voir *Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés*, Document S/2002/1299 du 26 Novembre 2002 ; *Rapports du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés*, Document A/59/695-S/2005/72 du 9 Février 2005 ; *Les enfants et les conflits armés. Rapport du Secrétaire général*, Document A/62/609-S/2007/757 du 21 Décembre 2007.

²⁹ A cet égard, l'Assemblée générale y « Condamne les fréquentes violations et atteintes dont font l'objet le droit humanitaire et les droits de l'homme, dont les droits à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne, le droit d'être à l'abri de la torture et d'autres formes de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que la liberté d'opinion, d'expression, de croyance religieuse, d'association et de mouvement, et en particulier les graves violations des droits fondamentaux des femmes et des filles ». Résolution A/RES/53/165 du 25 Février 1999. *Situation des droits de l'homme en Afghanistan*, paragraphe 4.

³⁰ Dans cette résolution brève, le Conseil de sécurité constate sa paralysie à assumer sa mission dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Aussi, convoque-t-il une session extraordinaire de l'Assemblée générale pour discuter des conséquences internationales de la situation en Afghanistan dans une instance où le vote négatif de l'Union soviétique et de la République démocratique d'Allemagne n'auront aucune prise. Résolution n° 462 (1980) du Conseil de sécurité. *Paix et sécurité internationales*, 2190^e séance, 9 Janvier 1980.

³¹ Voir résolution ES-6/2 du 14 Janvier 1980 : *Résolutions et Décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de la Sixième session extraordinaire d'urgence, 10-14 Janvier 1980. Assemblée générale, Documents officiel : sixième session extraordinaire, Supplément n° 1 (A/ES-6/7)*, p. 2.

³² M. La ROCCA relaie la voie des neuf Etats membres (ou des Neuf) des Communautés européennes. Les Neuf « sont convaincus de la nécessité du retrait immédiat des troupes soviétiques et réaffirment le droit du peuple afghan de décider dans le respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale, de sa propre forme de gouvernement, en entière liberté de toute interférence extérieure. » YAKEMTCHOUK Romain, *La politique étrangère de l'Union européenne*, L'Harmattan, 2005, 2005, p. 225.

³³ Voir *Documents officiels du Conseil de sécurité, quarante-troisième année*, Supplément d'Avril, Mai et Juin 1988, S/19835, annexe I.

³⁴ BACHELIER Eric, *L'Afghanistan en guerre. La fin du grand jeu soviétique*, 1992, Presses universitaires de Lyon, Lyon, 1992, 135 p.

³⁵ La Déclaration d'Alma Ata du 21 Décembre 1991 rapporte la preuve de la succession de l'Union soviétique par la Communauté des Etats indépendants (CEI) : « L'Union des Républiques Socialistes Soviétiques cesse d'exister avec la création de la Communauté des Etats indépendants ». cette Communauté regroupe, pour mémoire, l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Biélarus, la Kazakhstan, le Kyrghyzstan ainsi que la Moldova, la Fédération de Russie, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan et l'Ukraine qui vient d'accéder à la pleine souveraineté internationale. In DUPUY Pierre-Marie, *Les grands textes de droit international public*, 2^e édition, *Op.cit.*, p. 57.

³⁶ ZORGBIBE Charles, *L'après-guerre froide en Europe*, PUF, Collection « Que sais-je ? », Paris, 1993, 127 p.

d'attribuer à celle-ci les moyens de fabriquer puis de consolider son identité sur la scène internationale, l'Article 30 de l'Acte Unique Européen (AUE)³⁷ codifie les pratiques longuement éprouvées de la coopération européenne dans le domaine de la politique étrangère. Cette impulsion juridique permet au Traité de Maastricht (Pays-Bas)³⁸ de créer l'Union européenne et doter celle-ci d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)³⁹. L'expérimentation des instruments juridiques de la PESC dans les guerres qui causent l'effondrement de la République Fédérative de Yougoslavie (RFY) est l'acte d'engagement politique le mieux connu de l'UE sur la scène internationale. L'entreprise de règlement du conflit interne en Afghanistan et l'œuvre de reconstruction des bases d'un Etat souverain ruiné par de longues années de guerres ont pourtant la singularité de montrer combien l'Afghanistan est un test décisif pour la Politique extérieure de l'Europe.

L'Article J.1, § 2 du Traité sur l'Union européenne confère précautionneusement à la dimension diplomatique de cette Organisation un certain nombre d'objectifs relatifs à la cohésion des relations diplomatiques entre Etats membres ainsi qu'à la coopération internationale. Ladite disposition, devenue Article 11, est réaffirmée par le Traité d'Amsterdam (Pays-Bas)⁴⁰. Celui-ci consolide les missions confiées à la PESC en réaffirmant sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales, à la sécurisation des frontières extérieures et des valeurs fondatrices de l'UE. On dénombre enfin, comme autres effets essentiels du Traité d'Octobre 1997, le renforcement des vocations de la PESC à propager les principes de la démocratie, à promouvoir les efforts de (re) construction de l'Etat de droit et à garantir le respect des Droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴¹.

³⁷ Celui-ci dispose, en son paragraphe 1, que les Etats membres des Communautés économiques européennes « s'efforcent de formuler et de mettre en œuvre en commun une politique étrangère européenne ». Acte Unique Européen (AUE) : signé en dernière intention le 28 Février 1986 et entré en vigueur le 1^{er} Juillet 1987, *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 2/86, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, pp. 5-26 ; Egalement, LABOUZ Marie-Françoise, « L'Acte unique européen », *Revue québécoise de droit international* (1986), Volume III, pp. 133-168.

³⁸ Traité signé le 7 Février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} Novembre 1993.

³⁹ TERPAN Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 540 p.

⁴⁰ Ce Traité propose une autre numérotation, qui participe à la consolidation des dispositions antérieures. Il est signé le 2 Octobre 1997 et entre en vigueur le 1^{er} Mai 1999. Selon l'Article 12 (ex-art. J.2), l'UE « poursuit les objectifs énoncés à l'Article 11 :

- En définissant les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune ;
- en décidant des stratégies communes ;
- en adoptant des stratégies communes ;
- en adoptant des positions communes ;

-et en renforçant la coopération systématique entre les Etats membres pour la conduite de leur politique. » *In* DUBOUIS Louis, GUEYDAN Claude : *Les grands textes du droit de l'Union européenne : Traités – Institutions – Ordre juridique*, Tome 1, 6^e édition, Dalloz, Paris, 2002, p. 8, p. 9. En outre, l'Article 12 dispose que la fonction de l'Union est également assurée à travers “les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune” ainsi que le renforcement de “la coopération systématique entre les Etats membres pour la conduite de leur politique.” *Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne (JO C 325 du 24.12.2002)*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, *Op. cit.* p. 14.

⁴¹ Il en est ainsi du paragraphe premier de l'Article 11 (ex-art. J.1) : « L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont :

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la Charte des Nations unies ;
- le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes ;

La question de droit qu'il convient d'élucider, c'est de savoir comment les acteurs européens, Union et Etats membres, collaborent-ils avec les Nations Unies aux missions internationales ou multilatérales de gestion de crises. Au nombre des actes non-législatifs adoptés par l'Europe à cet effet, il importe de noter qu'au lendemain des tragiques attentats du 11 Septembre 2001, le Conseil « Relations extérieures » se propose de renforcer le rôle de l'Union européenne au sein de l'ONU⁴². Sur fond des participations décisives aux opérations de paix conduites par l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine et en République démocratique du Congo (RDC), le Conseil « Affaires générales et Relations extérieures » entend fermement « *développer les capacités civiles et militaires de l'UE en matière de gestion des crises de manière à ce que l'UE puisse réellement apporter sa contribution à l'action des Nations Unies dans ce domaine.* »⁴³ Une pratique de contacts réguliers au niveaux des structures stratégiques des deux Organisations est alors recommandée pour consolider cette coopération.

La recommandation de la Commission européenne⁴⁴ sur l'approfondissement des relations multilatérales définissant les liens entre l'UE et les Nations Unies invite à concrétiser ces conclusions, dans un mouvement de renforcement de la coopération économique par une action plus cohérente et plus efficace de l'Europe aux missions de paix et de sécurité internationales. Aussi, la Commission appelle-t-elle les institutions communautaires et les Etats membres à rendre effectif et visible l'apport de l'Europe à la prévention des conflits et à la gestion des crises, domaines situés « *à l'intersection des agendas "développement" et "sécurité" de la Communauté internationale.* »⁴⁵ Le rapport de M. A. LASCHET arrive donc à point nommé pour proposer aux structures compétentes au Conseil, à la Commission, aux Parlements ainsi qu'aux Etats, les voies et moyens d'une évolution de la coopération UE-ONU en un partenariat encourageant en matière de paix et de sécurité internationales⁴⁶.

Aux termes de la résolution du Parlement européen, qui en restitue les principaux éléments⁴⁷, on note que l'Europe entend transmettre aux autres régions du globe son expérience de la paix et de l'intégration après avoir vécu des commotions historiques d'une

-
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ;
 - la promotion de la coopération internationale ;

le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. » In DUBOUIS Louis, GUEYDAN Claude : *Les grands textes du droit de l'Union européenne : Traités – Institutions – Ordre juridique*, Tome 1, *Op. cit.*, p. 8.

⁴² Il s'agit, globalement, d'améliorer l'efficacité de l'action de l'UE sur la scène internationale. Conseil « Affaires générales » de l'UE, 18-19 Février 2002, Document 6247/02 (Presse 30).

⁴³ Conseil « Affaires générales et Relations extérieures », Bruxelles le 21 Juillet 2003. Conclusions du Conseil (Relations extérieures) sur le *Développement de la coopération entre l'UE et les Nations Unies en matière de gestion des Crises, paragraphe 1, Document 11439/03 (Presse 209).*

⁴⁴ Communication de la Commission au Conseil de l'UE et au Parlement européen « Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme », Bruxelles, le 10 Septembre 2003, COM(2003) 526 final.

⁴⁵ *Idem*, paragraphe 2.2.

⁴⁶ LASCHET Armin, *Rapport sur les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies (2003/2049(INI))*, Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, Document A5-0480/2003 du 16 Décembre 2003.

⁴⁷ Les deux principales résolutions consistent en un « Renforcement du rôle de l'UE au sein d'une organisation des Nations unies plus forte » ainsi qu'au « Renforcement de la coopération entre les institutions de l'UE et le système des Nations unies. » Résolution (P5_TA(2004)0037) du Parlement européen *sur les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations unies (2003/2049(INI))*, 29 Janvier 2004, *Journal officiel de l'Union européenne* C 96 E du 21 Avril 2004, p. 81, 85.

extrême gravité⁴⁸. C'est pourquoi, le partenariat que poursuit l'UE à l'endroit de l'Organisation universelle a pour buts de préserver, promouvoir, consolider le « rôle central » des Nations Unies, instance de protection d'un multilatéralisme effectif ; outil de garantie des droits fondamentaux de la personne ; « clé de voute incontestable » de la stabilité globale et d'une gouvernance mondiale équitable⁴⁹. A travers les trois principales institutions que sont le Conseil, la Commission et le Parlement européen, œuvrant en matière de gestion civile des crises, il importe de faire, brièvement, un point de situation sur ce partenariat en profonde évolution, récemment conclu entre l'Union et les Nations Unies, institutions à la fois caractérisées par une volonté mutuelle de se compléter et d'exprimer chacune sa spécificité⁵⁰.

Les relations entre les deux organisations sont déterminées par une plate-forme théorique basée sur une coopération rationnelle à somme positive des avantages comparatifs de la collaboration par rapport à une dynamique de concurrence, qui n'offre pas aux partenaires agissant sur un même créneau des dividendes similaires à ceux relevés dans la communication précitée de la Commission au Conseil et au Parlement européen en vue d'un partenariat plus développé avec les Nations Unies⁵¹. Le caractère asymétrique de cette relation, où l'UE, premier contributeur aux activités de développement⁵², de paix et de sécurité de l'ONU, est en position de force vis-à-vis de son partenaire repose donc sur l'interactivité et l'interdépendance. Une pratique sans cesse renouvelée de partage régulier d'informations capitales entre les deux sujets internationaux permet d'asseoir cette relation et de limiter au mieux les tensions et les appétits de compétition.

Bien que cette corrélation soit empreinte d'un sentiment d'exclusivité en écartant, délibérément ou intuitivement tout accroissement du nombre d'acteurs, de crainte de voir limitées les possibilités d'échanges, la coopération entre l'UE et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises est également dominée par le caractère multiple, multiforme et imprévisible de leurs relations⁵³. Mais si au plan systémique⁵⁴, le caractère composite de chacune des deux organisations⁵⁵ peut affecter la volonté d'un tête-à-tête exclusif et clairement identifié, une

⁴⁸ Voir paragraphe 3 de la résolution du Parlement européen (P5_TA(2004)0037), précitée.

⁴⁹ *Idem*, paragraphes 6 à 9.

⁵⁰ TARDY Thierry, « L'Union européenne et l'ONU : quel partenariat dans la gestion civile des crises? », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, pp. 157-174

⁵¹ Au paragraphe 2.1, alinéa 1 dudit document, « la légitimité universelle des Nations unies, alliée au poids économique et politique de l'UE, apporte des avantages incontestables à la coopération et a donné lieu à la fois à des contacts périodiques de haut niveau et à une vaste collaboration sur le terrain. » Document COM (2003) 526 final, *Op. cit.*, p. 12

⁵² La résolution (P5_TA(2004)0037) du Parlement européen, précitée, relève en son paragraphe 5 une contribution de plus de 50% au budget de fonctionnement et des forces de maintien de la paix pour 60% d'appui à l'aide internationale au développement.

⁵³ Ces dividendes, multiplication et imprévisibilité des échanges dans la coopération UE-ONU équivalent aux notions de « *payoff structure* » et d'« *ombre du futur* » théorisées par OYE K (Dir.), *Cooperation under Anarchy*, Princeton N.J., Princeton University Press, 1986. Cité par TARDY Thierry, « L'Union européenne et l'ONU : quel partenariat dans la gestion civile des crises? », *Op. cit.*, p.158.

⁵⁴ TELO Mario, « The EU as a Incipient Civilian Power. A Systemic Approach », in LAVENEX Sandra et MERAND Frédéric (Dir.), *Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, Nouveaux enjeux, Politique européenne*, n° 22, printemps 2007, L'Harmattan, Paris, pp. 36-54.

⁵⁵ Cette disparité d'acteurs à l'intérieur des deux institutions est d'ailleurs perçue comme un facteur de compétition et d'affrontement entre leurs champs opératoires. TARDY Thierry, «The European Union and The United Nations : Global versus Regional Multilateralism», *Studia Diplomatica. Brussels Journal of International Relations*, Vol. LX : 2007, N°1, pp. 191-209; PILEGAARD Jess et RASMUSSEN Niels Aadal, «Global Power Europe ? EU 25 between Internationalism and Parochialism», *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 119-127.

approche pragmatique crée une communauté de conception sur les principes fondamentaux et les valeurs universelles défendues au sein de la Société internationale. Autrement dit, outre le souci d'accroître leurs bénéfiques et leurs influences réciproques en matière de paix et de sécurité internationales, l'Union européenne et les Nations Unies ont des interprétations convergentes des notions de souveraineté et d'indépendance ; de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats ; du droits des peuples à disposer librement de leur destin et du multilatéralisme. Aussi, l'Union européenne s'emploie-t-elle à se constituer en « *une force d'entraînement* », capable d'influer sur les outils de la négociation internationale et l'exécution des instruments de l'ONU⁵⁶, celle-ci bénéficiant du soutien de l'Europe car résolument considérée comme « *instrument de relations internationales fondées sur le droit.* »⁵⁷

Sur le plan institutionnel, la coopération en matière de gestion civile des crises est d'autant plus facilitée entre l'UE et l'ONU qu'elle n'implique pas des frictions liées aux susceptibilités de restrictions de souverainetés contingentes aux questions militaires. La collaboration en matières d'assistance humanitaire, de conseil et de formation des personnels locaux dans les domaines de la sécurité et des élections ; d'aide au développement économique et financier affecte moins la confiance et la solidarité que la gestion des situations à caractère militaire. Renforcée par l'instauration du Mécanisme d'alerte rapide⁵⁸, on note qu'à l'endroit de l'ONU, la Commission européenne tient les rôles implicites de bailleur de fonds et de coordinateur auprès des organismes du système des Nations Unies ; notamment dans les activités liées à la réforme du secteur de sécurité (RSS)⁵⁹. A la Commission échoient notamment certains aspects des activités militaro-humanitaires telles que celles composant les programmes de désarmement, démobilisation ou démilitarisation et réinsertion, plus communément dénommés DDR⁶⁰. Quant aux mécanismes compétents en matière de gestion des crises, relevant du Titre V du Traité consolidé, les relations qu'entretiennent le Conseil de l'UE et l'Organisation mondiale sont caractérisées par un développement continu, dont il convient d'indiquer néanmoins les principaux instruments de coopération.

Passées les phases de construction des capacités civiles de la Politique européenne de sécurité et de défense avant les attentats du 11 Septembre 2001⁶¹ et des recommandations du

⁵⁶ Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen « Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme », COM (2003) 526 final, *Op. cit.* paragraphe 1.1, p. 5, 6.

⁵⁷ Conseil européen de Bruxelles, 16-17 Juin 2005. Conclusions de la Présidence, Document 10255/05, paragraphe 21.

⁵⁸ L'un de ses instruments est adopté par la Commission européenne en faveur de l'Afghanistan : "Rapid Reaction Mechanism End of Programme Report. Afghanistan", *European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit*, December 2003, Public Document, Programme adopté le 13 Décembre 2001.

⁵⁹ TARDY Thierry, « L'Union européenne et l'ONU : quel partenariat dans la gestion civile des crises? », *Op. cit.*, p. 161.

⁶⁰ Pour une vue d'ensemble des compétences de la Commission : SANTOPINTO Federico, « L'UE et la gestion de crises: le rôle de la Commission européenne », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'études européennes, Bruxelles, 2008, pp. 47-64.

⁶¹ On note, à cet effet, qu'au Conseil européen de Cologne, l'une des Déclarations engage l'Europe à rendre compatibles les « missions de Petersberg » (activités de l'UE en matière de prévention des conflits, de gestion de crises avérées y compris missions de combat) avec les engagements de l'Union européenne vis-à-vis de partenaires internationaux telles que l'OTAN et l'ONU. Conseil européen de Cologne, 3, 4 Juin 1999, annexe III sur la Déclaration relative au renforcement de la PESD, paragraphe 1 alinéa 2. Ainsi, aux dires de la Présidence du Conseil européen d'Helsinki, l'Union s'engage à coopérer, conformément aux textes internationaux qui la lient, « dans un esprit de synergie, à la promotion de la stabilité, l'alerte rapide, la prévention des conflits, la

Conseil européen de Nice⁶², il importe de ne retenir ici que l'impulsion donnée aux relations entre les deux acteurs par les échanges réalisés dans la relève de l'ONU en matière de gestion civile en Bosnie-Herzégovine et de gestion militaire dans la stabilisation du Congo (Opération Artémis et EUFOR RD-Congo). Trois éléments de contribution concrète de l'UE et ses Membres aux activités de gestion civile des crises, à partir de ces tests, apparaissent très clairement. Il s'agit des fournitures de contingents nationaux à une mission placée sous mandat du Conseil de sécurité, dans le respect d'une circulation d'informations au sein de l'UE ; l'établissement d'un *Steering Committee*, « Comité de pilotage et de suivi », dont les réunions annuelles assurent une évaluation régulière de la coopération dans le traitement conjoint des crises par les deux organisations puis la désignation par l'Union d'officiers de liaisons à compétence mixte auprès des Nations Unies⁶³. Tel que l'avait prévu et prédit le Conseil européen de Göteborg, l'ex-Yougoslavie et l'Afrique font effectivement partie des plus hautes priorités de ce partenariat renforcé, d'autant plus qu'aux yeux de la Présidence, « *les capacités militaires et civiles de l'Union européenne, en cours de constitution, apportent une valeur ajoutée réelle aux actions de gestion des crises déployées par les Nations Unies.* »⁶⁴ Dans cette veine, le volet civil de l'UE en matière de gestion de crise comprend, en somme, les quatre (4) outils complémentaires que sont la coopération policière, la consolidation de l'Etat de droit puis l'administration et la protection civiles⁶⁵. Des engagements conjoints, tels que ceux conclus sur le Congo et le Darfour⁶⁶, contribuent à formaliser puis à cimenter cette coopération en perpétuelle progression.

Pour la clarté des principales articulations du cadre conceptuel et de la collaboration interinstitutionnelle qui rapprochent l'UE et les Nations Unies, on ne manquera pas de mentionner l'approbation de l'Objectif global civil (OGC) 2008 confirmant l'engagement de l'Union et des Etats membres à s'affirmer comme acteurs et partenaires de premier ordre en

gestion des crises ainsi qu'aux efforts de reconstruction après-conflits. » Rapports de la Présidence pour le Conseil d'Helsinki des 10 et 11 Décembre 1999, relatifs au renforcement de la PESD et au traitement civil des crises par l'UE, annexe IV *in fine* ; Egalement, conclusions de la Présidence, section II paragraphes 25 et 26 et surtout annexe 2 à l'annexe IV portant sur les perspectives d'amélioration des capacités de l'UE en matière de gestion civile des crises. Il convient d'adjoindre à ces avancées, les idées émises au Conseil de Santa Maria da Feira des 19, 20 Juin 2000. La Présidence conclut à cette occasion, que les Européens sont déterminés à élaborer un instrument stratégique « capable de renforcer l'action extérieure de l'Union en créant une capacité de gestion des crises, militaire et civile, dans le plein respect des principes de la Charte des Nations Unies. » Conclusions de la Présidence sur la PESD, section I, point C paragraphe 6. L'annexe I aux conclusions de la Présidence se félicite de la mise en place de structures politiques et militaires permanentes de l'UE en matière de gestion des crises, ainsi que des débuts d'application de l' « Objectif global » fixé par le Conseil d'Helsinki.

⁶² Selon le rapport fait par la Présidence sur la PESD: « Le développement des capacités européennes de gestion de crise élargit l'éventail des instruments de réponse aux crises à la disposition de la communauté internationale. Les efforts engagés permettront notamment aux Européens de répondre de manière plus efficace et plus cohérente à des demandes d'organisations chef de file telles que l'ONU ou l'OSCE. Ce développement fait partie intégrante du renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune. » Conseil européen de Nice des 7, 8, 9 Décembre 2000, Annexe VI, Introduction, alinéa 5.

⁶³ TARDY Thierry, « L'Union européenne et l'ONU : quel partenariat dans la gestion civile des crises? », *Op. cit.*, pp. 164-166.

⁶⁴ Conseil européen de Göteborg, 15-16 Juin 2001, conclusions de la Présidence sur la *Coopération UE-Nations Unies*, paragraphe 53 *in fine*.

⁶⁵ La police civile est constituée par des contributions nationales volontaires de 5000 personnes affectées aux missions internationales de prévention des conflits et de gestions de crises ; un millier de ces policiers pouvant être déployé dans un échéance d'un mois. Voir Conseil européen de da Feira, *Op. cit.*, conclusions de la Présidence, section I paragraphe 11 ; Annexe I, section III et appendice III, pour un exposé complet des quatre instruments susmentionnés.

⁶⁶ Il est ici question des déclarations conjointes UE-ONU respectivement signées les 24 Septembre 2003 et 7 Juin 2007.

matière de paix et de sécurité internationales, sous l'effet des règles générales posées par la Charte de San Francisco⁶⁷.

Plutôt qu'un concept précis, la gestion de crise dont l'Afghanistan constitue notre cas d'étude invite à faire parler les faits, afin de mettre en relief le rôle de l'Europe dans l'effort de traitement global des incidences internationales de la guerre civile post-soviétique et de la politique des *Taliban*. Dans le cadre de la Coopération politique européenne (CPE), outil d'engagement diplomatique informel des Etats membres des Communautés économiques européennes (CEE), l'Europe adopte un certain nombre de déclarations sur l'Afghanistan entre 1992 et 1996. Ces déclarations visent à soutenir l'effort fourni par l'ONU à travers l'Assemblée générale et le Secrétariat. La violence armée qui menace l'Afghanistan d'effondrement après le retrait de l'U.R.S.S. et crée de graves dangers sur la stabilité de l'Asie Centrale doit donc être contenue par un effort d'assistance internationale.

Faute d'une résolution, le Président du Conseil de sécurité s'exprime à cet effet au moyen de déclarations qui marquent la préoccupation de l'organe prédominant des Nations Unies face à la situation en Afghanistan. Etant en capacité de se déterminer plus aisément, l'Assemblée générale adopte un certain nombre de résolutions tirant toutes les conséquences de la question afghane sur la paix et la sécurité internationales. L'élection de M. BOUTROSGHALI laissant apparaître le nouveau Secrétaire Général comme un outil diplomatique décisif pour la gestion de la guerre civile afghane, l'Assemblée Générale recommande à celui-ci de mettre en place un organe subsidiaire consacré à la résolution de cette crise aussi meurtrière qu'inutile⁶⁸. Ainsi naît la Mission Spéciale des Nations Unies en Afghanistan (UNSMA), que l'ancien ministre des Affaires étrangères de Tunisie, Mahmud MESTIRI est chargé de conduire à partir de Janvier 1993⁶⁹.

Les tâches dévolues à cette Mission sont visiblement ambitieuses. Après consultation des principaux responsables politiques afghans et des pays intéressés, le Chef de la Mission rend un rapport intérimaire en Juin 1994 présentant les observations des Nations Unies sur la situation ; avant de tirer les conclusions de la situation et de s'essayer à quelques conclusions. Au titre des observations, l'instabilité afghane apparaît comme en grande partie due à l'obstination des factions à privilégier l'usage de la force et à une ingérence étrangère devenue systématique. S'agissant des conclusions, la Mission MESTIRI souligne la nécessité d'appliquer une solution à trois volets pour aider les Afghans à recouvrer la paix : négocier un accord de réconciliation nationale ; désigner un gouvernement de transition représentant tous les segments de la société et reconstruire le pays après tant de souffrances et de destructions.

Toutefois, si le diagnostic est objectif, la thérapeutique peut laisser dubitatif. Alors qu'on s'attendait à ce qu'une réponse vigoureuse fût donnée à ce sujet, le diplomate tunisien

⁶⁷ Dans le cadre de l'OGC 2008, le Conseil européen déclare que « l'Union européenne s'est affirmée comme un acteur politique à l'échelle mondiale. Elle a assumé des responsabilités croissantes, comme en témoignent ses opérations civiles et militaires, de plus en plus ambitieuses et diversifiées, au service d'un multilatéralisme efficace et de la paix. » Conseil européen de Bruxelles, 11-12 Décembre 2008, conclusions de la Présidence : annexe II, paragraphe 1, Document 17271/08.

⁶⁸ Résolution A/RES/48/208 du 10 Mars 1994, § 4. alinéa a). Elle est réellement adoptée par l'Assemblée générale le 21 Novembre 1993.

⁶⁹ Voir notamment : *Note du Secrétaire général sur le Rapport intérimaire de la Mission spéciale en Afghanistan*, Document S/1994/766 du 1^{er} Juillet 1994 ; *Rapport du Secrétaire général de l'ONU*, le 22 Novembre 1994, document A/49/688 ; Voir aussi le rapport du Secrétaire général en date du 11 Août 1994, S/1994/766.

recommande d'insister sur l'aide humanitaire et la reconstruction et, surtout, de ne point déployer quelque présence internationale en Afghanistan. Car, pense-t-il (de bonne foi sans doute), que l'idée d'un engagement militaire en vue de rétablir la paix dans ce pays est tout à fait infructueuse. Son travail est aussitôt enrichi, complété si ce n'est tout simplement remplacé par un autre rapport rendu en Novembre 1994 par les soins du Secrétaire Général lui-même. L'option de mise en place d'une structure internationale chargée d'encadrer les efforts de négociations est retenue.

C'est ainsi qu'est constitué un espace de discussion appelé *Groupe Six plus Deux*, auquel se joindra plus tard le *Groupe des Soixante-et-Un*, dont la tâche est d'accompagner les parties belligérantes dans la quête d'une solution politique à ce conflit fratricide. Outre la part individuelle prise dans ce processus par les Etats, l'Union européenne joue, à un rythme régulier, sa partition par l'entremise des déclarations prises au titre de la CPE⁷⁰ puis des actes et outils diplomatiques relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune. Il s'agit tout d'abord de déclarations de l'Union européenne et des déclarations faites au nom de l'Union par la Présidence⁷¹, soutenant les efforts de la Mission Spéciale des Nations Unies et appelant les Etats tiers à renforcer son travail pour l'Afghanistan. Ces outils hérités de la coopération politique des membres de la CEE sont également renforcés par les positionnements des Etats vis-à-vis des administrations afghanes dans le cadre de la coopération bilatérale ou des groupes *ad hoc* créés sous l'impulsion de la MSNUA.

Pour ce qui concerne la mise à contribution des instruments juridiques de la PESC en Afghanistan, on note qu'à compter du 17 Décembre 1996, le Conseil de l'UE adopte la position commune 96/746/PESC sur l'embargo contre les armes et les équipements militaires à destination de l'Afghanistan⁷², conformément à la résolution 1076 (1996) du Conseil de sécurité. Face à l'impérieuse nécessité d'amener toutes les parties belligérantes à un cessez-le-feu, préalable à toute initiative de reconstruction post-conflit, le Conseil de l'Union fixe à travers la position commune 98/108/PESC du 26 Janvier 1998 le cadre global de la coopération bilatérale entre l'UE et l'Afghanistan. Le dialogue politique et la quête de la paix deviennent les éléments de la conditionnalité de l'assistance européenne au développement et à l'aide humanitaire en Afghanistan.

Conjointement à l'action menée à l'encontre des belligérants, les objectifs de la PESC vont se diriger plus spécifiquement vers la faction fondamentaliste constituant le mouvement des *Taliban*⁷³ ; du nom des jeunes séminaristes musulmans qui accèdent au pouvoir en

⁷⁰ Déclaration des Douze pour une solution politique de la question afghane, Bruxelles le 30 Avril 1992, *Documents d'Actualité Internationale*, §186, p. 223 ; Déclaration des Douze sur la reprise des combats en Afghanistan, Bruxelles le 14 Août 1992, *Documents d'Actualité Internationale*, §364, p. 413 ; Egalement, déclaration des Douze relative au plan des Nations Unies pour une solution pacifique de la question afghane, Bruxelles le 16 Avril 1992, *Documents d'Actualité Internationale*, § 169, p. 205.

⁷¹ Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne, Bruxelles et Paris, 30 Janvier 1995, *Bulletin UE 01-1995*, point 1.4.4. ; Egalement, Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la situation afghane du 28 Octobre 1996 ; Déclaration de la présidence au nom de l'UE sur le regroupement des ONG à Kaboul, Vienne et Bruxelles, le 28 Juillet 1998, *Bull UE 7/8-1998*, point 1.4.3. ; Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la situation en Afghanistan, Bruxelles et Paris le 14 Juillet 2000, *Bull. UE 7/8-2000*, point 1.6.4.

⁷² Position commune 96/746/PESC du 17 Décembre 1996 imposant à l'Afghanistan un embargo sur les armes, les munitions et les équipements militaires, *Journal Officiel des Communautés Européennes* N° L 342 du 31 Décembre 1996, p.1.

⁷³ Position commune 1999/727/PESC du Conseil du 15 Novembre 1999 relative aux mesures restrictives à l'encontre des Taliban, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n° L 294 du 16 Novembre 1999, p.

Septembre 1996 en infligeant une cuisante défaite aux anciens résistants à l'occupation soviétique (*Moudjahidin*) et en venant à bout des derniers vestiges du régime communiste⁷⁴. De l'impérialisme communiste, l'Afghanistan bascule inexorablement dans un intégrisme dont les conséquences sont tout aussi ravageuses pour l'ordre public interne que pour la stabilité de l'architecture institutionnelle internationale⁷⁵.

Le rapprochement constaté entre les *Taliban* et les membres de l'organisation *Al-Qaïda*, réseau promoteur d'un terrorisme aveugle et apocalyptique, provoque l'adoption d'une série de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies d'ailleurs restées inappliquées. Une lecture attentive de ces résolutions laisse nettement apparaître le lien existant entre la crise de l'Etat en Afghanistan, l'essor du terrorisme à partir du territoire afghan et la transformation radicale que l'effort d'élimination de ce phénomène opère dans la gestion internationale et multilatérale de la situation politique et militaire qui perdure dans ce pays. Des groupuscules d'activistes autrefois instrumentalisés par les Etats-Unis au nom de la Guerre Sainte (*Jihad*) décrétée contre l'Union soviétique en Afghanistan⁷⁶ se retournent contre l'administration américaine, pour son soutien inconditionnel aux régimes antidémocratiques du Proche et Moyen Orient, dont la plupart des membres de ces réseaux sont ressortissants.

L'intolérance de ces mouvements est globalement centralisée par l'organisation *Al-Qaïda*, dont le chef fut, justement, un allié des services de renseignement américains dans leurs multiples soutiens militaires aux groupements œuvrant contre l'occupation soviétique en Afghanistan. Au nom de la Nation musulmane (*Oumma*) qui leur sert d'aiguillon, ces mouvements tentent par tout moyen de mettre à mal la stabilité des gouvernements locaux qu'ils jugent corrompus et de perturber la tranquillité des Puissances étrangères qui les soutiennent au détriment d'innombrables populations étranglées par la paupérisation et d'autres méfaits de la mauvaise gouvernance tels que la corruption, le clientélisme et le *patrimonialisme*.

Le lien fait entre l'exploitation des immenses ressources énergétiques dont dispose la plupart des pays musulmans et la confiscation des libertés publiques et des droits des citoyens, incite ces entités à commettre ou commanditer un certain nombre d'attentats contre les régimes mis en cause et les intérêts de leurs partenaires occidentaux à travers le monde⁷⁷. C'est ainsi que sont perçus les actes de sabotage et de destruction perpétrés contre des bâtiments américains et français appareillant dans cette sous-région. Le double attentat commis à Nairobi (Kenya) et Dar es Salaam (Soudan) contre les ambassades des Etats-Unis

unique ; Position commune 2001/154/PESC du Conseil, 26 Février 2001: *reconduite des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre des Taliban*, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n° L 57, 27 Février 2001, p.1, 2.

⁷⁴ Selon DUPAIGNE, « Les groupes de paysans armés refusent d'affronter ces jeunes hommes qui parcourent les villages en brandissant le Coran et en exhortant les villageois à déposer leurs armes. Le 15 février 1995, ils sont aux portes de Kaboul ». DUPAIGNE Bernard, *Afghanistan, rêve de paix*, Buchet Chastel, *Collection « au fait »*, Paris, 2002, p. 105. Par ailleurs, « Le président Rabbani et Masud abandonnent la capitale sans combat, en septembre 1996. La campagne est menée avec brio », ETIENNE Gilbert, *Imprévisible Afghanistan*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 97.

⁷⁵ GÉLINA Sylvie, *Afghanistan. Du communisme au fondamentalisme*, L'Harmattan, Paris, 1997, 255 p.

⁷⁶ COOLEY John K., *CIA et Jihad 1950-2001 : contre l'URSS, une désastreuse alliance*, Trad. De l'anglais par Laurent Bury, Préface d'Edward W. Saïd ; Collaboration d'Edward Wadie, Bury Laurent, Editions Autrement, *Collection « Frontières »*, Paris, 2002, 286 p.

⁷⁷ JACQUARD Roland : *Les archives secrètes d'Al-Qaïda : Les héritiers de Ben Laden*, Jean Picollec, Paris, 2002, *passim*.

en Afrique de l'Est⁷⁸ entre vraisemblablement dans le registre de ces revendications par le biais d'actes de violence illicites.

Or, alors que le Conseil de sécurité condamne les attentats perpétrés sous le prétexte des revendications anticapitalistes ou anti-impérialistes et demande aux Etats de livrer les personnes soupçonnées d'en être responsables ou coupables aux instances compétentes, les intéressés trouvent précisément refuge en Afghanistan. D'abord protégé par le Gouvernement de l'Etat islamique d'Afghanistan dirigé par les anciens *Moudjahidin*, le principal leader du réseau *Al-Qaïda* décide ensuite de s'allier à la faction puis au gouvernement de fait des *Taliban*. Leur interprétation rigide des préceptes religieux et le rejet de toute forme de domination extérieure constituent des centres d'intérêts visiblement inébranlables. Des décrets (*Fatwa*) appelant coûte que coûte à la destruction des symboles de cette domination sont subséquentement pris par les membres de ces différentes entités et professés comme agenda politique auprès des partisans. Il devient, dès lors, difficile de ne pas voir dans cette radicalisation de la politique des *Taliban* quelque influence de leurs « invités d'honneur ».

L'Europe n'est pas épargnée par ces menaces qui sont globalement dirigées contre les porte-flambeaux du système capitaliste, dénomination contemporaine de l'impérialisme. Outre le fait d'être l'une des premières destinations des migrants d'origine afghane, l'Europe constitue également le premier marché des drogues illicites que l'économie de la guerre fait prospérer à partir du territoire afghan. Ainsi, des milliers de personnes déplacées par la violence armée et le développement de l'économie criminelle en Afghanistan influent-ils directement sur la sécurité des pays européens. Les positions communes de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne sont explicites à ce propos.

On lit notamment dans le visa de la position commune 98/108/PESC⁷⁹ « *que le terrorisme et les drogues illicites qu'exporte la guerre portent gravement préjudice aux Etats membres de l'Union, ainsi qu'à d'autres pays* ». Le même acte dispose en outre, « *que l'Union est déterminée à jouer un rôle effectif dans les efforts visant à mettre un terme aux combats et à rétablir en Afghanistan la paix, la stabilité et le respect des droits de l'homme et des principes reconnus internationalement* ». Entre temps, les résolutions 1189 (1998), 1193 (1998) et 1214 (1998) du Conseil de sécurité appellent sans succès les *Taliban* à l'extradition des personnes recherchées par les instances internationales et à la cessation du recel des groupes terroristes dans les zones placées sous leur contrôle⁸⁰.

Face au refus d'obtempérer manifesté par le gouvernement fondamentaliste d'Afghanistan, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1267 (1999) qui invoque alors le Chapitre VII de la Charte de l'ONU pour réaffirmer ces exigences. Dans cette veine, le Conseil de sécurité rappelle que les actes de terrorisme sont un risque d'atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Deux conséquences se dégagent de cette observation. Tout d'abord, le Conseil considère que la lutte contre les actes de terrorisme constitue une mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ensuite, l'organe principal des Nations Unies constate que le refus persistant des *Taliban* de ne pas donner suite au paragraphe 14 de

⁷⁸ Résolutions n° S/RES/1189 (1998) du 13 Août 1998 du Conseil de sécurité.

⁷⁹ Position commune 98/108/PESC du 26 Janvier 1998, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° L 32 du 6 Février 1998, p. 14.

⁸⁰ Résolutions n° S/RES/1189 (1998), précitée ; N° S/RES/1193 (1998) du 28 Août 1998 ; Résolution n° S/RES/1214 (1998) du 8 Décembre 1998. Egalement, KEPEL Gilles, « Les liens complexes de l'Islam et du terrorisme », entretien avec Marie-Pierre RICHARTE, *Le Trimestre du monde*, n° 34, 2^e trimestre 1996, pp. 9-17.

la résolution 1214 (1998) exigeant l'arrêt du recel des groupes terroristes est une menace à la paix et à la sécurité internationales.

En effet, toute obstination à ne pas appliquer les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité invitant les Etats à s'acquitter de ce devoir constitue en elle-même un danger pour la stabilité des Relations internationales. La résolution 1333 (2000) du Conseil de sécurité⁸¹, réagissant également sous l'effet du Chapitre VII à l'intensification des hostilités et à l'échec des négociations de paix, réitère les exigences des décisions précédentes. En effet, cette décision demande à nouveau au gouvernement *de facto* de récuser l'asile aux personnes accusées d'actes de terrorisme international à défaut de les livrer aux Etats et organismes internationaux qui les réclament pour les traduire immédiatement en justice.

Afin de donner successivement corps à ces résolutions de l'organe des Nations Unies chargé de la responsabilité fondamentale de l'équilibre international, le Conseil de l'Union européenne adopte la position commune 1999/727/PESC en Novembre 1999⁸². Cette dernière décrète des mesures de restriction spécifiques aux *Taliban* et à leurs complices des réseaux terroristes opérant en Afghanistan. Au nombre de ces mesures figure l'interdiction des vols des aéronefs gérés ou contrôlés par les *Taliban* entre le territoire de la Communauté européenne et les régions tenues par le régime fondamentaliste. Cet acte pris au titre du second pilier de l'Union européenne mobilise les procédures communautaires qui sont finalement matérialisées par le règlement d'application n° 337/2000, arrêté par la Commission européenne. Le renforcement des mesures internationales de restriction contre les *Taliban* et assimilés *via* la résolution du Conseil de sécurité en date du 19 Décembre 2000 et les positions communes pertinentes de la PESC donne lieu à une adaptation régulière des règlements communautaires.

Toutefois, il n'est pas contradictoire de relever qu'en dehors des conséquences humanitaires préjudiciables aux populations civiles et en sus de l'activisme diplomatique de l'UE dès Décembre 1996 en Afghanistan, les sanctions internationales soutenues par l'Europe restent inadaptées à la situation politique et militaire de l'Afghanistan. La preuve la plus évidente, c'est qu'en dépit de ces sanctions, les hostilités se poursuivent et s'intensifient entre les factions belligérantes au point de reléguer longtemps la crise afghane au rang des conflits identitaires auxquels la Communauté internationale finit par s'accommoder.

Bien plus préoccupant encore que la guerre civile post-soviétique, le phénomène terroriste est considéré comme la menace la plus grave dont l'élimination requiert la mobilisation de la Communauté des Etats ayant en partage les valeurs de liberté, de justice et de démocratie. Outre les actes perpétrés contre les intérêts des Etats-Unis en Afrique de l'Est, la destruction systématique et spectaculaire des œuvres de mémoire classées au patrimoine mondial de l'humanité traduit la dérive obscurantiste des *Taliban* et des membres d'organisations criminelles qui les soutiennent⁸³.

⁸¹ Résolution n° S/RES/1333 (2000) du 19 Décembre 2000.

⁸² Position commune 1999/727/PESC du Conseil du 15 Novembre 1999 *relative aux mesures restrictives à l'encontre des Taliban*, *Journal Officiel des Communautés Européennes* N° L 294 du 16 Novembre 1999, p. unique.

⁸³ L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture s'en préoccupe ouvertement lors d'un Colloque organisé à Paris. BOINET Alain *et al.*, *Afghanistan. La mémoire assassinée*, Colloque "Patrimoine d'Asie centrale" UNESCO, le 2 Mars 2001, Editions Mille et une nuits, *Collection* « Les petits livres », N° 39, Octobre 2001, Evreux, 141 p.

La situation géopolitique de l'Afghanistan fait qu'une guerre chronique à l'intérieur de ce territoire est un risque potentiel de déflagration de l'ensemble de la sous-région. En considérant les rivalités latentes qui opposent les cinq (5) Puissances nucléaires que sont la Russie, la Chine, l'Inde, le Pakistan et les Etats-Unis, on perçoit clairement l'autre justification de la menace que peut représenter un conflit interminable ou insuffisamment résolu dans un pays qui sert de carrefour à toute l'Asie Centrale. Le nouvel engagement américain en Afghanistan et au Pakistan, puis la guerre larvée que se livrent le Pakistan et l'Inde à propos du Cachemire montrent à quel point cette éventualité est loin d'être une hypothèse académique.

L'Afghanistan est un territoire situé dans une *poudrière* entourée de braises⁸⁴. Avec les risques de déstabilisation des pays voisins par des flux de réfugiés et l'exportation d'un irrédentisme islamique⁸⁵ couplé de terrorisme ; avec le danger de propagation de la violence jusqu'à l'affrontement entre les Puissances nucléaires intéressées, le lien entre la crise de l'Etat afghan et la stabilité internationale est nettement établi. L'essor du terrorisme, qui prend en capture un appareil étatique désorganisé dès 1996, atteste de l'impérieuse nécessité d'en restaurer durablement les bases.

Cependant, ni la cessation relative des hostilités inter-afghanes ni l'engagement des principaux courants politiques afghans à un processus de négociations favorables à la paix durable et à la démocratisation de l'Etat ne résultent des initiatives entreprises par les Nations Unies et leurs partenaires. Cette situation qui peut être perçue comme un échec des Nations Unies à rétablir la paix en Afghanistan puise les justifications d'un engagement global de la Communauté internationale dans la prise en capture de l'appareil étatique par des réseaux terroristes disposant de ressources financières et d'un vivier d'agents considérables.

Dans ce registre, un acte tout à fait improbable mais dont l'occurrence est prévisible, à en juger par les résolutions antérieures du Conseil de sécurité⁸⁶, change totalement le cours des efforts de rétablissement de la paix jusqu'alors conduits sans succès par les Nations Unies. En effet, les attentats causés par un commando de pirates de l'air le 11 Septembre 2001 aux Etats-Unis obligent les acteurs internationaux à repositionner et réadapter leur Politique extérieure⁸⁷ ; notamment face à la crise afghane. Du « trou noir » où il est progressivement tombé depuis le retrait soviétique, l'Afghanistan se trouve soudain sous les rampes d'une actualité paradoxalement dominée par les conséquences des actes illicites perpétrés contre la première Puissance militaire du moment. Il devient, dans ces conditions, impossible de dissocier l'étude du problème afghan de l'action que la Coalition pro-américaine mène contre les membres des réseaux terroristes et les reliquats du régime fondamentaliste en Afghanistan.

Conformément au cadre fixé par les résolutions 1368 (2001)⁸⁸ et 1373 (2001)⁸⁹ du Conseil de sécurité, l'Europe réagit *via* l'UE et ses Etats membres pour apporter sa réponse à

⁸⁴ KARAM Patrick, *Asie Centrale. Le Nouveau Grand Jeu*, L'Harmattan, Paris, 2002, pp. 1-108.

⁸⁵ Des incidents majeurs sont condamnés par le Conseil de sécurité à la frontière entre le Tadjikistan et l'Afghanistan durant la guerre civile afghane. Voir résolution n° S/RES/1061 (1996) du 14 Juin 1996 à propos des incidents frontaliers entre l'Afghanistan et le Tadjikistan.

⁸⁶ Résolution n° S/RES/1363 (2001) du 30 Juillet 2001, §3, point b) ; N° S/RES/1333 (2000) du 19 Décembre 2000.

⁸⁷ LAFOND Eric, HUBLLOT Guillaume, *11 septembre 2001, un tournant dans la politique étrangère occidentale?* L'Harmattan, Paris, 129 p.

⁸⁸ Résolution n° S/RES/ 1368 (2001) du 12 Septembre 2001, alinéa 3.

⁸⁹ Résolution n° S/RES/1373 (2001) du 28 Septembre 2001, alinéa 4.

la mise en œuvre de la légitime défense reconnue aux Etats-Unis par l'ONU⁹⁰. Ce qui apparaît comme l'exercice d'un droit de légitime défense s'avère être en réalité une intervention aux fins de règlement du conflit afghan, car l'action entreprise dans le sillage des résolutions des 12 et 28 Septembre 2001 est sanctionnée par le démantèlement du régime des *Taliban*⁹¹. D'un autre côté, sous l'impulsion du Représentant personnel du Secrétaire général des Nations Unies et du sursaut diplomatique conjoncturel de la Mission spéciale, les résolutions 1378 (2001)⁹², 1383 (2001)⁹³, 1386 (2001)⁹⁴ et 1401 (2002)⁹⁵ mettent en place un agenda favorable à la reconstruction post-conflit ou, plutôt, post-taliban. C'est à cet effet que l'Europe désigne un Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE)⁹⁶ et établit une Mission de Police de l'Union européenne (EUPOL Afghanistan)⁹⁷, dont les principales tâches consistent à promouvoir la démocratie, le respect des Droits de l'Homme et des principes de l'Etat de droit en Afghanistan.

En somme, une étude sur la contribution de l'Europe à la résolution de la crise de l'Etat en Afghanistan vise à évaluer l'apport des acteurs européens à la mise en œuvre des mesures adoptées par le Conseil de sécurité face à la question afghane. Il s'agit donc d'en situer le mouvement dès l'intensification de la guerre inter-afghane, avant d'apprécier l'application de l'Accord de paix conclu à Bonn le 5 Décembre 2001 pour la reconstruction post-conflit. Il est donc question d'en examiner l'appui quant aux volets sécuritaire, économique et civil ou humanitaire. Le rôle de l'Europe doit alors être étudié dans le domaine de la pacification et de stabilisation à travers le mandat de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (ISAF). Mais il doit également être mis en lumière en matière d'ingénierie constitutionnelle et démocratique, à l'aune des activités de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) ; l'Accord de Bonn et le Pacte de reconstruction globale de l'Afghanistan⁹⁸ servant d'aiguillon aux acteurs internes et externes.

⁹⁰ Discours du Premier ministre, L. JOSPIN devant l'Assemblée nationale, Paris le 3 Octobre 2001, Documents d'Actualité Internationale, Numéro 22-15 Novembre 2001, §328, pp. 874-878 ; Egalement, déclaration sur la lutte contre le terrorisme : Conseil européen de Gand, 19 Octobre 2001, *Documents d'Actualité Internationale*, § 354 ; Conclusions du Conseil extraordinaire « Affaires générales » de Luxembourg, 17 Octobre 2001 : «Actions de l'Union européenne suite aux attentats aux Etats-Unis d'Amérique», *Documents d'Actualité Internationale*, Numéro 23-1^{er} Décembre 2001, § 362.

⁹¹ PELLET Alain, « Malaise dans la guerre : à quoi sert l'ONU ? », *Le Monde*, n° 17668, Jeudi 15 Novembre 2001, p. 16 ; CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « Démission du Conseil de sécurité », *Le Monde diplomatique*, n° 572, Novembre 2001, p. 18.

⁹² Résolution n° S/RES/ 1378 (2001) du 14 Novembre 2001.

⁹³ Résolution n° S/RES/1383 (2001) du 6 Décembre 2001 sur l'approbation de l'Accord de Bonn sur la transition politique en Afghanistan.

⁹⁴ Résolution n° S/RES/1386 (2001) du 20 Décembre 2001 relative à la création de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (ISAF).

⁹⁵ Résolution n° S/RES/1401 (2002) du 28 Mars 2002 établissant la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (UNAMA).

⁹⁶ Action commune du 10 Décembre 2001 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan (2001/875/PESC), *Journal Officiel de l'Union européenne* n° L 326 du 11 Décembre 2001, p. 1, 2.

⁹⁷ Voir *action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 Mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)*, *Journal Officiel de l'Union européenne* N° L 139 du 31 Mai 2007, pp. 33-38 ; Décision EUPOL AF/1/2007 du 16 Octobre 2007 du Comité politique et de sécurité relative à la nomination du chef de la mission EUPOL AFGHANISTAN (2007/685/PESC), *Journal Officiel de l'Union européenne* n° L 281 du 25 Octobre 2007, p. 37.

⁹⁸ Voir *Lettre datée du 9 Février 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Afghanistan auprès de l'Organisation des Nations unies* sur le Pacte pour l'Afghanistan, signé à Londres les 31 Janvier-1^{er} Février 2006, Document S/2006/90 du 6 Février 2006.

Le caractère juridique de la présente étude est alors déterminé par la dynamique de remise en état d'une souveraineté en Afghanistan.

C'est la raison pour laquelle l'implication des trois Etats membres de l'UE, perçus comme le moteur de fait de ce qu'il convient d'appeler l'*Europe-puissance*⁹⁹, doit être particulièrement mise en relief dans le soutien des acteurs européens au rétablissement de la paix dans ce pays miné par l'ingérence étrangère, la pauvreté et l'instabilité gouvernementale. On pense notamment à la France¹⁰⁰ et à l'Allemagne¹⁰¹, en raison de leurs relations culturelles et scientifiques avérées avec l'Afghanistan, puis au Royaume-Uni dont l'Afghanistan fut un *dominion* au XIXe siècle¹⁰².

L'Article 103 de la Charte des Nations Unies instaurant la suprématie du droit onusien sur toute autre norme¹⁰³, il convient d'envisager l'étude des instruments juridiques de la Politique étrangère et de sécurité commune ainsi que des actes résultant des obligations résiduelles des Etats vis-à-vis du Conseil de sécurité¹⁰⁴, comme une application des décisions pertinentes de l'organe exécutif de l'ONU. Le Droit général de l'UE et la diplomatie systématique des Etats visent donc à donner un corps aux règles générales posées par ce traité objectif et multilatéral qu'est la Charte du 26 Juin 1945. On peut dès lors affirmer que les instruments de la PESC, qui réunissent autant les actes juridiques du Conseil de l'UE que les outils traditionnels de la coopération politique européenne (CPE)¹⁰⁵, concourent à l'effectivité des normes internationales en Afghanistan. Toute observation qui permet de rappeler que l'articulation entre l'engagement des acteurs européens et le processus de rétablissement de la paix enclenché en Afghanistan depuis l'instauration de la Mission Spéciale des Nations Unies relève bien des dynamiques du Chapitre VII de la Charte.

La menace contre une entité souveraine étant considérée comme un risque encouru par l'ensemble du système international contemporain, la remise en scelle de cette entité par la recherche de la paix s'assimile à une mission de service public international. Tel est l'esprit des Articles 40¹⁰⁶ et 41 de la Charte¹⁰⁷. D'autre part, l'Article 48 énonce qu'en vertu des

⁹⁹ ROYER Pierre, « La tardive émergence de la notion d'Europe puissance. Les étapes de la construction européenne », in HUISSOUD Jean-Marc et ROYER Pierre (Coordinateurs), *Europe : la puissance au bois dormant*, Rapport Anteios 2009, PUF, Collection « Major », Paris, 2008, pp. 31-47 ; Egalement, LAIDI Zaki, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Les Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Collection « Nouveaux Débats », Paris, 2005, 159 p. ; BLOCH-LAINE Amaya, « L'Union européenne et la "Soft Security" : les attributs de la puissance civile », *A.F.R.I.*, 2000, Vol. 1, pp. 28-36.

¹⁰⁰ LEVY Bernard-Henri, *Rapport au Président de la République et au Premier Ministre sur la contribution de la France à la reconstruction de l'Afghanistan*, Grasset/ La Documentation française, Paris, 2002, 193 p.

¹⁰¹ WOYKE Richard, « L'Allemagne et l'Europe-puissance », *A.F.R.I.*, 2001, Vol. 2, pp. 97-107.

¹⁰² ZIKRIA Habib et MISSEN François, *Pour mieux comprendre l'Afghanistan*, Edisud, *Op. cit.* p. 64-65.

¹⁰³ En effet, « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. »

¹⁰⁴ TOUBLANE Alix, « L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations unies », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-2, pp. 439-462.

¹⁰⁵ NEFRAMI Eleftheria, « La Politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *A.F.D.I.* L-2004, – CNRS Editions, Paris, 2005, p. 827.

¹⁰⁶ Au titre de l'Article 40 : « Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance. » DUPUY Pierre-Marie, *Les grands textes de droit international public*, 2^e édition, Dalloz, *Op.cit.*, p. 12.

décisions du Conseil de sécurité, les Etats, réunis au sein d'Organisations internationales, peuvent en appliquer les dispositions conformément aux méthodes en vigueur au sein des structures dont ils sont membres¹⁰⁸. Telle semble être l'option choisie par la conversion des sanctions du Conseil de sécurité contre les belligérants afghans en mesures restrictives spécifiques adoptées par le Droit communautaire, à l'instigation des actes pris en vertu du Titre V du Traité et qui constituent le Droit dérivé de l'UE¹⁰⁹.

Toutefois, les exigences d'une étude juridique, limitée à l'analyse des principes et à la mise en valeur de techniques éprouvées, n'excluent pas un regard transversal emprunté à la Science politique, au Droit constitutionnel et aux Relations internationales. En dehors des principes de Droit international, les enjeux de la crise afghane interpellent de manière tout aussi pressante les questions relatives à l'exportation du constitutionnalisme, à l'efficacité des critères de la bonne gouvernance ; au principe des nationalités ; aux relations de bon voisinage ainsi qu'aux jeux d'influences délicats relevés autour des ressources énergétiques de la Caspienne¹¹⁰. Mettre à l'écart ces éléments risque de priver la présente étude d'un faisceau de lumières susceptibles d'aider à élucider les contours d'une crise protéiforme¹¹¹. Car l'étude des mécanismes de *State building*, strictement rattachés à la refondation des normes d'encadrement du pouvoir se combinent autant avec les activités de reconstitution de la Nation, davantage portées vers les symboles intégrateurs de toute société ; *a fortiori* de la société afghane dont le jeu des loyautés et les traditions seigneuriales servent de ciment à l'Etat.

A ce point de vue, les mécanismes employés dans la reconstruction de l'Etat en Afghanistan apparaissent comme une expérimentation, dont on retrouve quelque peu la validation sur d'autres théâtres comme l'Irak¹¹² ou l'Afrique Sub-saharienne¹¹³. En effet, il

¹⁰⁷ L'Article 41 prescrit : « Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci pouvant comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communications, ainsi que la rupture des relations diplomatiques. » In DUPUY Pierre-Marie, *Op. cit.*

¹⁰⁸ A ce titre : « 1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certaines d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil./ 2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie. »

¹⁰⁹ ISAAC Guy et BLANQUET Marc, *Droit général de l'Union européenne*, 9^e édition, Sirey, Collection « U-droit », Paris, 2006, pp. 41-43 puis p. 210 à 211.

¹¹⁰ JUNEAU Thomas, HERVOUET Gérard, LASSERRE Frédéric (Dir.), *Asie Centrale et Caucase : une sécurité mondialisée*, Presses Universitaires de Laval, Collection « Politique étrangère et de sécurité », Québec, 2004, 242 p ; Egalement, LAFARGUE François, *Opium Pétrole & Islamisme La triade du crime en Afghanistan*, Ellipses, Paris, 2003, 124 p. ; JALILLOSOLTAN Nader, « Le Caucase et les enjeux pétroliers de la Mer Caspienne », *A.F.R.I.* 2001, Vol. 2, pp. 108-126.

¹¹¹ ZAJEC Olivier, « Afghanistan, un paradigme asymétrique relatif », *La Revue Internationale et Stratégique*, n° 51, pp. 133-141.

¹¹² Action commune (2005/190/PESC) du Conseil du 7 Mars 2005 sur la mission intégrée Etat de droit de l'UE pour l'Irak, *Journal Officiel de l'Union européenne* (EUJUST LEX), N° L 15 du 9.03.2005, p. 37. Egalement, Action commune 2006/413/PESC du Conseil du 12 Juin 2006, modifiant l'action commune 2005/190/PESC, *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° L. 163 du 15.06.2006, p. 17 ; Egalement, Résolution n° S/RES/1511 (2003) du 16 Octobre 2003 sur la construction d'une souveraineté en Irak et le calendrier du retrait des Forces d'occupation ; Résolution n° S/RES/546 (2004) du 8 Juin 2004 sur les arrangements relatifs à la transition politique en Iraq.

¹¹³ BAGAYOKO Niagalé, « Les politiques européennes de prévention et de gestion des conflits en Afrique subsaharienne », in CHARILLON Frédéric (dir.), *L'europanisation de la défense, Les Champs de Mars* N°16-

apport de la comparaison empirique faite avec d'autres cas de démocratisation similaires récents, que « l'Afghanistan est une zone de test, un laboratoire du nation building, sur un territoire où les structures tribales ont largement perduré. Des concepts d'usage quotidien en Europe – citoyen, individu, nation – sont incompris, détournés, voire récusés. La transmission du modèle démocratique n'y répond pas à des schémas pré-déterminés, ni dans l'histoire, ni dans l'espace actuel. »¹¹⁴ La consonance entre les principes universels et les particularismes culturels dont les pays en développement s'estiment les gardiens fait donc de l'Accord de Bonn et de la Constitution de Janvier 2004 des textes dont le mode opératoire rappelle les techniques de la *consociation* utilisées en Droit constitutionnel pour intégrer les faits ethnique ou religieux¹¹⁵ à la reconstruction des Etats en sortie de crise¹¹⁶. Le développement du processus afghan n'étant pas achevé¹¹⁷, il importe de considérer les élections à venir comme un bilan d'étape des méthodes constituant aujourd'hui l'agenda politique de la reconstruction.

Cependant, il est essentiel de noter qu'à la différence des cas similaires de création contingente d'Etats démocratiques et de promotion des principes de l'Etat de droit, l'Afghanistan ne fait pas l'objet d'un régime d'administration internationale¹¹⁸. La stratégie adoptée par l'ONU et ses partenaires relève tout au plus d'un procédé que M. J. d'ASPREMONT appelle, à juste titre, le « parrainage »¹¹⁹. Autrement dit, une nouvelle forme de protectorat et de tutorat réunissant la Communauté internationale autour d'un Etat en sortie de crise et déterminé à restaurer sa souveraineté.

La démarche visant à situer l'apport de l'Europe à la reconstruction post-conflit en Afghanistan répond, en pratique, au caractère illisible des efforts déployés par les acteurs européens dans cette ambitieuse entreprise, alors qu'ils accompagnent vigoureusement ce processus, conformément à la résolution 1378 (2001) du Conseil de sécurité entérinant le Plan de paix des Nations Unies pour l'Afghanistan et à la résolution 1383 (2001) approuvant l'Accord de Bonn. Même s'il n'est pas question d'une étude consacrée à l'Alliance atlantique et à l'Union européenne en tant qu'acteurs stratégiques, il n'en demeure pas moins que la

Cahiers du Centre d'études en sciences sociales de la défense, Deuxième semestre 2004, La Documentation française, Paris, 2005, pp. 93-114.

¹¹⁴ ARCHAMBEAUD Gaït, *Le Principe d'Egalité et la Constitution de l'Afghanistan de janvier 2004*, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 18.

¹¹⁵ PANOSSIAN Razmik, BERMAN Bruce et LINSKOTT Anne (Dir.), *Gouvernance et diversité. Des solutions démocratiques pour des sociétés multiculturelles*, Projet Gouvernance démocratique et ethnicité (GDE)/Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Montréal, Quatrième trimestre 2007, 95 p. [Disponible sur : www.dd-rd.ca].

¹¹⁶ Voir *Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine*, A/50/790 du 30 Novembre 1995 ; Egalement, DELBEZ Louis, « Le concept d'internationalisation », *R.G.D.I.P.* 1967, pp. 5-62 ; MAZIAU Nicolas, « L'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine : un modèle pour le Kosovo ? », *Civitas Europas*, N° 4-mars 2000, Presses Universitaires de Nancy, pp.51-98.

¹¹⁷ PAKZAD Karim, « Afghanistan : l'incertaine transition vers la démocratie », *Revue internationale et stratégique*, n° 57-2005/1, pp. 21-30 ; ETIENNE Gilbert, *Imprévisible Afghanistan*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, 153 p.

¹¹⁸ ARION Cristina-Maria, GNAMOU-PETAUTON Dandi, YETONGNON Marina, « L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor Oriental : la pratique à la recherche d'une théorie », *Revue belge de Droit international* 2005/1-2 – Editions Bruylant, Bruxelles, pp. 300-383 ; HENRY Laurence, « L'administration exercée par les Nations unies sur un territoire: démocratisation et respect de la souveraineté ou le paradoxe de l'histoire juridique internationale. Etude comparée de trois administrations temporaires des Nations unies (APRNUC, MINUK et ATNUTO) », in Rostane MEHDI (Dir.), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat* », Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence : Colloque des 14 et 15 Décembre 2001, Pedone, Paris, 2002, pp. 161-188.

¹¹⁹ ASPREMONT Jean (d'), « La création internationale d'Etats démocratiques », *R.G.D.I.P.* Tome 109, 2005-4, pp. 889-908.

conjonction des efforts de l'Europe à travers les trois Organisations que sont l'ONU, l'Union européenne et l'OTAN tient une place capitale dans le dispositif de relèvement de l'Afghanistan¹²⁰. Le risque inévitable est, toutefois, de céder souvent à la redondance ; car tel que l'admet le Secrétaire général, « *On a du mal à ne pas répéter lorsqu'on parle du drame afghan* »¹²¹ ; surtout, lorsqu'il est étudié au prisme des instruments européens de gestion des crises.

Dans la mesure où l'action engagée par la Communauté internationale se fait par des instruments propres à chaque acteur et qu'elle suit encore son cours, il paraît judicieux d'adopter une analyse discursive pour l'évaluation des capacités des acteurs européens dans ce processus ; évaluation ainsi contrainte à n'être ni laudative ni pessimiste. Cette précaution a l'avantage d'élucider la contribution des acteurs intéressés aux situations politique et militaire antérieures et postérieures aux attentats du 11 Septembre 2001, en examinant le rôle de l'Europe dans la gestion de la guerre civile d'Afghanistan et de ses répercussions internationales (Première partie). Une fois mise en relief l'expérience acquise cinq ans durant par la poursuite d'objectifs clairs et ambitieux de la PESC dans le traitement de la question afghane, il apparaît opportun de mettre à l'épreuve la double stratégie de l'Europe dans l'effort de stabilisation en Afghanistan (Deuxième partie).

¹²⁰ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la Paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Préface d'Antoine LECERF, Economica, Collection "Stratégies & Doctrines", Paris, 2008, pp. 215-228.

¹²¹ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses répercussions sur la paix et la sécurité internationales, Document A/55/393-S/2000/875, 18 Septembre 2000, paragraphe 51.

PREMIERE PARTIE

**LE ROLE DE L'EUROPE DANS LA GESTION DE
LA GUERRE CIVILE D'AFGHANISTAN ET DE
SES REPERCUSSIONS INTERNATIONALES**

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE

Au regard de l'activisme diplomatique du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne dès l'entrée en guerre des *Taliban* et la prise de Kaboul en Septembre 1996, on peut aisément noter que l'implication des acteurs européens à la gestion de la crise en Afghanistan se fait en deux phases bien distinctes. Il convient de noter, dans la première partie de la présente étude, que l'Europe soutient fermement l'effort international de gestion de la guerre civile et de ses répercussions internationales que sont, principalement, l'émission de millions de réfugiés, la montée des irrédentismes, la « surchauffe » de l'industrie de la drogue, le trafic des armes, le terrorisme international et la prise en charge d'un Etat au bord de la « faillite » (*Failed State*). Tous maux qui appellent, de la Communauté internationale des Etats, une ou des réactions appropriées.

La première tentative, impulsée par l'Assemblée générale des Nations Unies en faveur du règlement politique de la crise afghane obtient un enthousiasme discret et un succès mitigé. C'est ainsi qu'apparaît le canevas proposé par la Mission spéciale des Nations Unies (UNSM), dont le travail n'est finalement mis sous les rampes de l'actualité qu'au prisme des tragiques attentats du 11 Septembre 2001. Par deux *fora* importants, réunissant respectivement Huit (Six plus Deux) et Soixante-Un Etats membres, les pays tiers s'essaient aussi à l'effort de gestion de la guerre opposant les factions des anciens résistants à la présence soviétique. Dès l'instauration de la Politique étrangère et de sécurité commune par le Traité de Maastricht, l'Europe s'attribue les ambitions d'un nouvel acteur stratégique, désireux de s'illustrer dans l'un des secteurs les plus fondamentaux de la coopération internationale : la protection de la paix et de la sécurité. L'implication de l'Europe à la gestion de ce nouveau « challenge », alors que l'ex-Yougoslavie lui implose au nez¹²², est relativement concluante, en dépit d'une absence manifeste de communication autour de cet apport régulier et actif au problème afghan.

L'encastrement, à l'automne 2001, de deux avions de lignes dans les symboles de la puissance des Etats-Unis, dont les prétendus pirates cherchent à atteindre vainement les intérêts à travers l'Arabie et l'Afrique, ouvre une période qu'on pourrait qualifier d'« ère du soupçon » ; tant la présomption change de sens. On est désormais « présumé coupable » avant d'en apporter la preuve contraire pour être enfin reconnu « présumé innocent. » La réaction foudroyante que ces actes entraînent de la part des Etats-Unis et leurs Alliés européens replace au cœur de l'actualité un pays dont les Nations Unies assistent à « l'agonie » depuis 1992.

C'est pour apporter un peu plus de lumière sur cette affaire sombre, qu'il importe d'étudier, de prime abord, la collaboration des institutions européennes et des Etats membres au traitement de la crise afghane antérieurement aux attentats du 11 Septembre 2001 (titre II). Cette phase préliminaire à la dynamique de traitement global du problème afghan montre à quel point l'implication des acteurs européens n'est pas déterminée par les actes de violence illicite dont l'impact moral et médiatique donne un éclat soudain au « miroir sans teint » de l'Afghanistan. On pourrait même affirmer que l'expérience acquise dans la gestion préalable

¹²² BUSSIERE Robert (Sous la direction de), *L'Europe et la prévention des crises et des conflits. Le long chemin de la théorie à la pratique*, L'Harmattan, Paris, 2000, 235 p. ; REMACLE Eric : "La politique étrangère européenne : de Maastricht à la Yougoslavie", Les Dossiers du GRIP, n° 167, Bruxelles, 1992, 60 p.

de la crise interne sert de socle à la réaction des sujets européens face à la légitime défense exercée contre l'Afghanistan (titre II).

TITRE I :

LA COLLABORATION AU TRAITEMENT DE LA CRISE AFGHANE ANTERIEUREMENT AUX ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE 2001

La restitution des éléments de contribution de l'Union européenne et des Etats membres aux tâches de gestion de la crise afghane permet de mieux situer le positionnement de l'Europe dans la mise en œuvre des dynamiques internationales enclenchées, plus tard, dès la chute des *Taliban*. Or, pour prescrire qu'elle puisse paraître, cette perspective évolutive a le mérite de passer en revue les différentes articulations ou les éléments caractéristiques des dangers créés ou bien ourdis par la guerre civile d'Afghanistan contre la paix et la sécurité internationales, tant les paramètres et enjeux de ce conflit sont multiples.

On comprend, néanmoins, que l'abondante doctrine qui a suivi le retrait des troupes soviétiques¹²³ ne rende anachronique une étude marchant si près des mines posées par les forces d'occupation. En réalité à ce rapport absolument allusif, tel ne saurait être l'objet de notre recherche. Il apparaît donc essentiel de procéder à l'examen des causes et conséquences de la situation politique et militaire en Afghanistan (chapitre I) ; la collaboration de l'Europe n'intervenant, plus précisément, qu'à travers le renforcement des sanctions dérivées de l'Article 41 de la Charte des Nations Unies (chapitre II).

CHAPITRE I : LES CAUSES ET CONSEQUENCES DE LA SITUATION POLITIQUE ET MILITAIRE EN AFGHANISTAN

Les causes de la crise qui secoue encore aujourd'hui l'Etat en Afghanistan sont multiples. Non pas que d'autres facteurs, d'ordre sociologiques et culturels, soient d'importance minime ; mais on convient de ne retenir ici que celles qui ont une portée juridique et des incidences politiques avérées. C'est pourquoi, bien que faisant l'objet d'une doctrine conséquente¹²⁴, il est essentiel de reconsidérer les fondements du problème afghan après le retrait des Forces soviétiques (section I). Pourtant, l'étude des causes ne suffit pas à élucider ce problème dans sa globalité ; faut-il encore déterminer les conséquences de la situation politique et militaire qui persiste en Afghanistan en dépit du retrait de troupes étrangères. Il paraît donc opportun d'examiner ces effets en évaluant les risques contre la paix et la sécurité internationale inhérents à un conflit protéiforme (section II).

¹²³ Voir notamment, BACHELIER Eric, *L'Afghanistan en guerre. La fin du grand jeu soviétique*, 1992, Presses universitaires de Lyon, Lyon, 1992, 135 p. ; DORRONSORO Gilles, *La révolution afghane. Des communistes aux tâlebân*, Karthala, Paris, 2000, 350 p. ; GÉLINA Sylvie, *Afghanistan . Du communisme au fondamentalisme*, L'Harmattan, Paris, 1997, 255 p.

¹²⁴ Notamment, LEFEBVRE Maxime, ROTENBERG Dan, GAUCHON Pascal, *La genèse du nouvel ordre mondial : de l'invasion de l'Afghanistan à l'effondrement du communisme*, Préface de Patrick Wajzman, Editions Ellipses, 1992, 303 p.

SECTION 1 : LES FONDEMENTS DU PROBLEME AFGHAN APRES LE RETRAIT DES FORCES SOVIETIQUES

La guerre chronique et l'instabilité politique qui sévissent en Afghanistan depuis le retrait « officiel » des Forces d'occupation de l'ex-U.R.S.S. en Février 1989 ont des causes à la fois endogènes et exogènes, alors que cette action était présumée apporter la paix et la stabilité à ce pays. Au titre des causes endogènes, il importe d'analyser la question itérative de la porosité des frontières afghanes (paragraphe 1). D'un autre côté, comme si les vices présentés par la définition de son cadre territorial n'étaient pas assez préoccupants pour la stabilité régionale, l'Afghanistan doit-il encore faire constamment face à une ingérence étrangère importante et systématique (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La porosité des frontières afghanes

La définition internationale de l'Etat entérine les éléments sociologiques de cette forme multiforme de personne morale de Droit public ; et dans le critérium consacré à cet effet, le territoire est le siège par excellence de la personnification juridique de ce sujet de droit singulier. Comment l'Etat afghan peut-il exercer de manière effective cet attribut fondamental des sociétés institutionnalisées qu'est la souveraineté, si ses délimitations sont à la fois fictives, problématiques et perméables ? Cette question conduit à s'interroger sur l'effectivité des frontières des pays d'Asie Centrale, à travers l'atteinte aux principes d'intangibilité des frontières et d'intégrité territoriale en Afghanistan (A). L'existence de zones de non-droit entre ce pays et le Pakistan, par exemple, semble mettre implicitement en lumière les limites du principe *Uti possidetis juris* à l'aune de la *Ligne Durand* (B).

A : L'ATTEINTE AUX PRINCIPES D'INTANGIBILITE DES FRONTIERES ET D'INTEGRITE TERRITORIALE EN AFGHANISTAN

On entend couramment par frontière, la « [l]igne séparant les territoires de deux Etats. » En vertu de cette disjonction, la frontière « se distingue de la ligne de démarcation qui a en général un caractère provisoire [...] »¹²⁵ Aussi, l'intangibilité implique-t-elle un principe à trois dimensions. Elle suppose que la frontière est insusceptible de violation ; qu'il est interdit d'y déroger et que cette ligne ne peut être fixée, révisée ou maintenue sans le libre accord des Parties. Il est vrai que la délimitation du territoire de l'Etat ne constitue pas une objection à sa reconnaissance internationale¹²⁶ ; mais la pratique internationale montre combien les imprécisions des contours géographiques du territoire mettent à mal l'effectivité de l'Etat. Car en tant que composante des trois éléments constitutifs de l'Etat, le territoire entretient une étroite corrélation avec la masse humaine et l'Autorité politique qu'il héberge. Cette interdépendance fait donc du territoire l'une des conditions d'exercice de la souveraineté étatique.

¹²⁵ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, « Quadrige », PUF, 6^e édition mise à jour, *Collection* « Quadrige/ Dicos poche », Paris, 2004, p. 424.

¹²⁶ QUOC DINH Nguyen, *Droit international public*, LGDJ, *Collection* « Montchrestien », 6^e édition, L.G.D.J., 1999, § 270, p. 412.

En rapport avec une population déterminée, le territoire offre simultanément à l'Etat les moyens d'exercer son autorité politique et au groupe humain le droit de revendiquer la protection juridique d'une administration bien identifiée. L'admission de toute forme d'errance étant inconcevable pour le territoire de l'Etat, il est également judicieux de prévenir les conflits de compétences en matière de nationalité par une sédentarisation politique et pacifique des populations concernées. Ce type de conflit est justement matérialisé par l'arrêt de la Cour Internationale de Justice (CIJ) dans l'affaire *Nottebohm*¹²⁷. Afin de souligner la fonction de l'espace dans l'exercice de la souveraineté en Droit international, il est fondamental de rappeler que le territoire « *est délimité par des frontières, lignes de séparation idéales déterminées d'un commun accord entre Etats limitrophes (commissions mixtes de délimitation, pour le tracé sur la carte, et d'abornement, sur le terrain). Gages de stabilité, elles ne peuvent pas être remises en cause unilatéralement (principe d'intangibilité des frontières)* »¹²⁸.

D'un autre côté, le territoire est intimement lié au gouvernement qui en assure la gestion ; si intimement qu'un certain nombre de liens juridiques finissent par unir le territoire à l'Etat dont il est le socle¹²⁹. En conséquence, il résulte de cette relation entre l'espace et le pouvoir, qu'une frontière clairement définie a le mérite de différencier les populations soumises à la juridiction d'une Autorité politique. Le Professeur CHARPENTIER indique dans une heureuse formule, que le territoire « est à la fois une *limite* et un *titre à l'exercice des compétences de l'Etat* [...] »¹³⁰. Les empiètements injustifiés d'un Etat sur le territoire d'un autre ou la confusion de leur délimitation sont manifestement des sources inépuisables d'insécurité et d'instabilité. C'est pourquoi, au principe coutumier d'intangibilité des frontières, la Charte des Nations Unies adjoint celui d'intégrité territoriale afin de consolider le devoir de coopération et l'égalité souveraine des Etats¹³¹. L'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît dans nombre de ses recommandations, l'inviolabilité de l'intégrité territoriale, en tant qu'élément du principe d'égalité souveraine des Etats¹³².

Or, les principes d'intangibilité des frontières et d'intégrité territoriale sont mis à mal par la porosité des frontières de l'Afghanistan. Pour ne considérer que le plus caractéristique des cas, la frontière avec le Pakistan où se joue une importante partie de la sécurité afghane, est un problème tout aussi fondamental à la restauration de la souveraineté que la création d'un Etat démocratique. Durant le protectorat anglais, le gouverneur général des Indes britanniques et le roi Abdur RAHMAN KHAN signent un Traité de 98 ans créant une

¹²⁷ A propos du conflit qui oppose le Guatemala au Liechtenstein sur la protection diplomatique d'un ancien ressortissant allemand naturalisé citoyen du Liechtenstein en 1939. « *Affaire Nottebohm (deuxième phase), Arrêt du 6 Avril 1955 : C. I. J. Recueil 1955, p. 4.*

¹²⁸ CHARPENTIER Jean, *Institutions internationales*, Dalloz, 14^e édition, « Mémentos Droit public, Science politique », p. 22, 23.

¹²⁹ BARBERIS Julio A., « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire : perspectives théoriques et évolution du Droit International », *A.F.D.I.* XLV-1999, pp. 132-147.

¹³⁰ CHARPENTIER Jean, *Institutions internationales*, Dalloz, *Op. cit.*, p. 24.

¹³¹ Article 2 § 4 : « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les Buts des Nations Unies ». In DUPUY Pierre-Marie, *Grands textes de droit international public*, Dalloz, *Op. cit.*, p. 4.

¹³² Voir résolution 1301 (XIII) de l'Assemblée générale sur les *Mesures tendant à instaurer et à promouvoir des relations pacifiques et de bon voisinage entre Etats*, 10 Décembre 1958 ; Egalement, résolution 2625 (XXV) : *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, conformément à la Charte des Nations Unies*, 21 Octobre 1970. In DUPUY Pierre-Marie, *Grands textes de droit international public*, Dalloz, *Op. cit.*, p. 40.

frontière provisoire avec l'Afghanistan en Novembre 1893. Baptisée du nom de son administrateur Sir Mortimer DURAND, la ligne éponyme (*Durand Line*)¹³³ constitue aujourd'hui un *no man's land* juridique entre l'Afghanistan et le Pakistan, successeur de l'Empire britannique après l'indépendance et la partition de l'Inde en Août 1947. Autrement dit, cause ou conséquence, la région frontalière la plus instable, sur laquelle vivent des tribus pachounes rétives à toute autorité extérieure, ne dispose pas d'un *marqueur de souveraineté* indélébile.

Mieux, cette région fait l'objet de tensions permanentes entre les gouvernements afghan et pakistanais. Pour ce dernier, il ne semble plus envisageable de rétrocéder cette partie de la province du *Waziristân* à l'Afghanistan alors qu'à l'opposé, le rêve de reconstitution du Grand *Pachtounistan* continue d'agiter de nombreux Afghans¹³⁴. Dans une contrée dominée par des revendications territoriales fort dramatiques comme l'est le conflit du Cachemire, la résolution de ce différend lattend que symbolise la *Ligne Durand* est essentielle à la prévention d'un affrontement ouvert entre l'Afghanistan et le Pakistan, d'autant plus que la lutte conjointe des deux Etats contre les mouvements fondamentalistes et le développement des actes de terrorisme exacerbe graduellement les tensions depuis les attentats du 11 Septembre 2001¹³⁵.

En aval des principes internationaux d'intangibilité des frontières et de l'intégrité territoriale des Etats, il convient d'examiner les inquiétudes précises des Nations Unies face au déperissement de l'Etat en Afghanistan, suite à la guerre civile qui ruine les institutions publiques entre 1992 et 2001. C'est à cet égard que la résolution 51/195 B de l'Assemblée générale rappelle le respect des principes de souveraineté, d'indépendance politique et d'intégrité territoriale de l'Afghanistan en sus des encouragements qu'elle délivre en matière de développement social et économique des populations civiles¹³⁶. Sur la base des déclarations de son Président¹³⁷, le Conseil de sécurité affirme dans sa résolution 1076 (1996) être « à nouveau résolument attaché à la souveraineté, à l'indépendance, à l'intégrité territoriale et à l'unité nationale de l'Afghanistan. »¹³⁸ Cette préoccupation faite un mois après la chute du gouvernement RABBANI sous les assauts des *Taliban*, est réitérée par d'autres décisions du Conseil de sécurité telles que les résolutions 1193 (1998)¹³⁹, 1214 (1998)¹⁴⁰, 1267 (1999)¹⁴¹ ainsi que les résolutions 1333 (2000)¹⁴², 1383 (2001)¹⁴³ entérinant

¹³³ ZIKRIA Habib et MISSEN François, *Pour mieux comprendre l'Afghanistan*, Edisud, *Op. cit.*, 2002, p. 68-69.

¹³⁴ Le président Mohammed DAOUD s'investit dans cette politique dès son accession au pouvoir suprême suite au coup d'Etat qu'il organise contre la monarchie en Juillet 1973.

¹³⁵ ALAM Imtiaz, « Le Pakistan face à la terrible leçon afghane », *Courrier international*, N° 578 du 29 Nov.-5 Déc. 2001, p. 40.

¹³⁶ Résolution A/51/195. *Assistance internationale d'urgence pour le rétablissement de la paix et de la normalité en Afghanistan et pour la reconstruction de ce pays dévasté par la guerre et la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 17 Décembre 1996, Documents officiels. 51^e session. Supplément N° 49 (A/51/49), Vol. 17 Sept-18 Décembre 1996.

¹³⁷ A travers l'une d'entre elles, le Conseil de sécurité « affirme son engagement à l'égard de la pleine souveraineté, de l'indépendance, de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale de l'Afghanistan. » Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/1996/6, 15 Février 1996 ; Egalement, déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/1996/40 du 30 Septembre 1996.

¹³⁸ Résolution n° S/RES/1076 (1996) du 22 Octobre 1996, *Op. cit.* § 10.

¹³⁹ Résolution n° S/RES/1193 (1998) du 28 Août 1998, *Op. cit.* paragraphe 6.

¹⁴⁰ Résolution n° S/RES/1214 (1998) du 8 Décembre 1998, *Op. cit.* paragraphe 7.

¹⁴¹ Résolution n° S/RES/1267 (1999) du 15 Octobre 1999, *Op. cit.* paragraphe 2.

¹⁴² Résolution n° S/RES/1333 (2000) du 19 Décembre 2000, *Op. cit.*, paragraphe 2.

¹⁴³ Le Conseil de sécurité réaffirme à cette occasion « son ferme attachement » aux principes sus-indiqués : Résolution n° S/RES/1386 (2001) du 6 Décembre 2001, *Op. cit.* paragraphe 2.

l'Accord de Bonn et la n° 1386 (2001)¹⁴⁴ établissant la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (ISAF).

Au regard des positionnements pris par le Conseil de sécurité à travers ses résolutions 1401 (2002)¹⁴⁵ et 1659 (2006)¹⁴⁶, l'instauration du Droit constitutionnel transitoire puis de l'ordre constitutionnel permanent issu de l'Accord de paix ne remet nullement en cause cet attachement aux principes d'inviolabilité du champ de compétence de l'Etat en Afghanistan. Sans vider de sa substance la masse des développements ultérieurs dédiés à l'ingénierie constitutionnelle¹⁴⁷, on peut indiquer à ce stade que la Constitution du 4 Janvier 2004 institutionnalise les principes d'intégrité du territoire afghan et d'intangibilité des lignes de délimitation correspondantes.

Lors de la présentation du Plan de paix de la Mission Spéciale des Nations Unies en Afghanistan, M. L. BRAHIMI, Représentant spécial du Secrétaire général, formule en ces termes les préoccupations des Etats dont la politique et le destin sont inextricablement liés aux intérêts afghans : « *Les Gouvernements iranien et pakistanais ont exprimé l'engagement clair de trouver une solution politique qui préserverait l'unité et l'intégrité territoriale de l'Afghanistan [...]* »¹⁴⁸ Ces éléments, qui peuvent paraître *a priori* secondaires, s'intègrent comme préalables à tout processus de reconstruction post-conflit aiguillonné par la recherche de la paix durable. S'exprimant dans le cadre des réflexions dédiées au doyen A. MAHIOU, M. BRAHIMI réitère l'importance des attributs territoriaux de la souveraineté afghane comme moteurs de la sécurité et de la reconstruction¹⁴⁹. C'est d'ailleurs en ce sens que l'ensemble de la Communauté internationale s'unit autour de l'ONU pour soutenir l'entreprise de normalisation prescrite par les résolutions 1378 (2001), 1383 (2001) et 1401 (2002) du Conseil de sécurité¹⁵⁰.

L'Europe, par le biais de l'Union européenne et des Etats membres, tient un rôle déterminant dans cette dynamique. L'Europe s'illustre notamment dans le domaine des appels à la sauvegarde de l'intégrité territoriale, où les actes pris au titre de la Politique étrangère et de sécurité commune démontrent l'attachement des acteurs européens à la souveraineté afghane, bien avant la mobilisation conjoncturelle créée autour de l'Afghanistan après la réalisation des attentats terroristes aux Etats-Unis à l'automne 2001. En effet, nombre de déclarations enregistrées au titre de la coopération politique des Etats membres de la Communauté européenne expriment clairement le souci de préserver, par l'application de principes et le biais de normes, l'invocabilité et l'intégrité du territoire afghan¹⁵¹. A l'analyse

¹⁴⁴ Ici, le Conseil de sécurité réaffirme « son profond attachement à la souveraineté, à l'indépendance, à l'intégrité territoriale et à l'unité nationale de l'Afghanistan » : Résolution n° S/RES/1386 (2001) du 20 Décembre 2001, *Op. cit.* paragraphe 10.

¹⁴⁵ Résolution n° S/RES/1401 (2002) du 28 Mars 2002, *Op. cit.* paragraphe 5.

¹⁴⁶ Résolution n° S/RES/1659 (2006) du 15 Février 2006, *Op. cit.* paragraphe 2.

¹⁴⁷ *Infra* : Chapitre I du Titre I, Deuxième partie de la présente étude, p.212.

¹⁴⁸ Voir exposé de M. Lakhdar BRAHIMI au Conseil de sécurité sur la situation en Afghanistan, Document S/PV. 4414, 13 Novembre 2001, p. 4.

¹⁴⁹ BRAHIMI Lakhdar, Allocution d'ouverture, in MEHDI Rostane (Dir.), *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Colloque des 17-18 Janvier 2003 en l'honneur d'Ahmed MAHIOU, Editions A. Pedone, Paris, 2003, p. 20.

¹⁵⁰ RUBIN Barnett R., « Afghanistan: la souveraineté comme condition de la sécurité », *Critique internationale* n° 28 – Juillet-Septembre 2005, pp. 169-183.

¹⁵¹ *Déclaration des Douze pour une solution politique de la question afghane*, Bruxelles le 30 Avril 1992, *Documents d'Actualité Internationale*, paragraphe 186, p. 223 ; *Déclaration des Douze sur la reprise des combats en Afghanistan*, Bruxelles le 14 Août 1992, *Documents d'Actualité Internationale*, paragraphe 364, p. 413.

des instruments traditionnels de la diplomatie européenne, la référence à ce principe n'est pas nécessairement faite en relation avec la question de l'intangibilité des frontières. Mais on peut notamment entendre dire des déclarations prononcées à ce sujet, que « [l]a Communauté et ses Etats membres attachent une importance considérable à un transfert du pouvoir rapproché afin de sauvegarder l'unité et l'intégrité territoriale de l'Afghanistan qui [aurait] bénéficié du soutien de tous les gouvernements concernés. »¹⁵² La visibilité de ces prises de position est, dans le cadre d'une Organisation internationale dominée par sa vocation économique, quelque peu brumeuse.

Avec la création de l'Union européenne en Février 1992, les déclarations de la présidence relatives à l'Afghanistan relèvent également l'intérêt soutenu que la nouvelle organisation, à caractère politique, accorde « à la préservation de l'intégrité territoriale et de l'indépendance nationale de ce pays. »¹⁵³ Pour sa part, l'activité diplomatique du Conseil « Affaires Générales »¹⁵⁴ quadrille l'Asie Centrale afin de s'assurer que les pays limitrophes de l'Afghanistan vont disposer du soutien politique et économique nécessaire à la garantie de la souveraineté (re)naissante de leur voisin. Cette action vise à prévenir quelque exportation de la violence vers les pays limitrophes. Mais elle consiste également à contenir toutes les conséquences d'un processus de reconstruction post-conflit qui n'atteindrait pas les objectifs de stabilisation et de paix durable escomptés par les arrangements politiques inter-afghans signés en territoire européen le 5 Décembre 2001.

Ainsi, l'UE envisage-t-elle d'encourager l'appui du Pakistan à l'effort de stabilisation mené en Afghanistan tout en préparant les termes d'un accord de partenariat stratégique avec cette Puissance régionale incontournable¹⁵⁵. Pour ménager l'équilibre diplomatique dans la région, une initiative similaire est portée à l'endroit de l'Inde, avec qui une coopération renforcée est prévue dès le Sommet bipartite du 23 Novembre 2001. La motivation d'un autre pays limitrophe lié par l'histoire et la culture à l'Afghanistan n'est pas en reste. En effet, à la même période, le dialogue maintenu avec la République islamique d'Iran est enrichi par l'initiative de la Commission européenne qui engage, vis-à-vis du voisin afghan de l'ouest, un mandat de négociation d'un Accord en matière de commerce et de coopération.

Les efforts d'apaisement des relations de bon voisinage des pays d'Asie Centrale, couronnée par la Déclaration de Kaboul, sont tout naturellement soutenus par l'Union européenne. Selon la déclaration faite par la Présidence, cet acte « marque une étape importante vers l'instauration de la paix et de la stabilité dans la région, condition indispensable à la poursuite de la mise en œuvre de l'accord de Bonn en Afghanistan. »¹⁵⁶ On peut d'ailleurs noter, à cet effet, qu'après l'adoption de la première Constitution post-taliban, l'instrument diplomatique faisant office de nouveau cadre stratégique de la coopération entre

¹⁵² Déclaration des Douze relative au plan des Nations Unies pour une solution pacifique de la question afghane, Bruxelles le 16 Avril 1992, *Documents d'Actualité Internationale*, paragraphe 169, p. 205.

¹⁵³ Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne, Bruxelles et Paris, 30 Janvier 1995, *Bulletin UE 01-1995*, point 1.4.4. ; Egalement, déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la situation afghane du 28 Octobre 1996.

¹⁵⁴ Conclusions du Conseil extraordinaire « Affaires générales » de Luxembourg en date du 17 Octobre 2001, *Document d'Actualité Internationale*, N° 23-1^{er} Décembre 2001, paragraphe 362, p. 936, 937.

¹⁵⁵ La visite de la Troïka au Pakistan pour convenir des conditions d'assistance technique au gouvernement local et des modalités de participation à la sécurisation du processus en cours en Afghanistan : *Bull. UE 1/2-2004*, point 1.6.151. Egalement, conclusions du Conseil de l'UE sur les visites de la troïka en Inde, en Afghanistan et au Pakistan, *Bull. UE1/2-2004*, point 1.6.152.

¹⁵⁶ Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la déclaration de Kaboul, Bruxelles, 22 Décembre 2002, Communiqué de presse 15850/02 (Presse 411).

l'Europe et l'Afghanistan qu'est la Déclaration conjointe signée à Strasbourg le 16 Novembre 2005, s'approprie également la problématique de la souveraineté afghane à travers son propre espace public. C'est la raison pour laquelle, à l'endroit du partenaire afghan, la partie européenne « réaffirme qu'elle soutient pleinement la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Afghanistan [...] »¹⁵⁷ La prise en compte assidue de cette préoccupation dans ce pays en perpétuelle reconstruction témoigne du caractère primordial du territoire en tant que siège des capacités de tout Etat à exercer, de manière autonome et effective, son autorité sur ses nationaux et dans l'ordre public international.

A la lumière de cet intérêt considérable attaché aux principes d'intangibilité des frontières et de l'intégrité territoriale, on en vient à se demander si le caractère récurrent de cette inquiétude en Afghanistan, ancien *dominion* britannique, n'évoque pas en filigrane, les limites d'un principe juridique corollaire au tracé des frontières des Etats directement ou indirectement issus du fait colonial ; plus connu sous la locution latine d'*Uti possidetis juris*.

B : LES LIMITES DU PRINCIPE DE L'UTI POSSIDETIS JURIS A L'AUNE DE LA LIGNE DURAND

Les débats sur l'effectivité ou la réalité de la soumission des Afghans à quelque puissance coloniale tendent, pour nombre d'entre eux, à démontrer que l'impérialisme européen n'a point dominé l'Afghanistan¹⁵⁸. Pourtant, certains auteurs mettent en avant le régime de *protectorat*¹⁵⁹ et d'autres parlent de *dominion*¹⁶⁰, pour caractériser les relations tumultueuses que l'Afghanistan entretient avec l'Empire britannique des Indes entre Juillet 1880 et Août 1919. Si l'on cherche à établir ce lien de domination, ce n'est point pour remettre en cause l'art militaire des *Afghans*¹⁶¹. Mais il est essentiel d'établir à quel point la situation des frontières afghanes serait semblable à celles des Etats issus de la colonisation d'Amérique Latine, d'Asie et d'Afrique. Même l'implosion des Fédérations yougoslave, tchécoslovaque et soviétique va finalement donner lieu à la consécration d'une forme de délimitation des frontières calquées sur les anciens découpages administratifs. C'est alors que refait encore discrètement surface le principe de l'*Uti possidetis juris*.

¹⁵⁷ Conseil de l'Union européenne. *Déclaration conjointe UE-Afghanistan : Engagement en faveur d'un nouveau partenariat entre l'UE et l'Afghanistan*, Strasbourg le 16 Novembre 2005, Communiqué de presse 14519/05 (Presse 299).

¹⁵⁸ Tel est le sens profond de l'idée d'« Etat tampon » ou de « zone-tampon » : BARRY Michael : *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan (1504-2001)*, Flammarion, *Op. cit.*, pp. 89-231; ARCHAMBEAUD Gaït, *Le Principe d'Egalité et la Constitution de l'Afghanistan de janvier 2004*, Préface de Kacem FAZELLY, L'Harmattan, *Op. cit.*, p. 16. Egalement, BACHELIER Eric, *L'Afghanistan en guerre. La fin du grand jeu soviétique*, Presses universitaires de Lyon, *Op. cit.*, pp. 8-15.

¹⁵⁹ DUPAIGNE Bernard et ROSSIGNOL Gilles, *Le carrefour afghan*, Gallimard, *Collection « Folio/actuel »*, pp. 68-75.

¹⁶⁰ Ce terme, dérivé du droit de propriété et fortement attaché à l'impérialisme britannique, désigne « par ellipse, tout territoire dépendant placé sous la domination d'un Etat souverain qui assume [notamment] la conduite de ses relations internationales », CORNU Gérard (dir.): *Vocabulaire juridique*, PUF, 6^e édition mise à jour, *collection « Quadrige/ Dicos poche »*, p. 323 ; ZIKRIA Habib et MISSEN François, *Pour mieux comprendre l'Afghanistan*, Edisud, Aix-en-Provence, 2002, pp. 64 s.

¹⁶¹ EDWARDS David B., *Before Taliban. Genealogies of the afghan Jihad*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 2002, 354 p.; DESSART Laurent, *Les Pachtounes : Economie et culture d'une aristocratie guerrière (Afghanistan-Pakistan)*, Editions L'Harmattan, *Collection « Recherches Asiatiques »*, Paris, 2001, 606 p.

Dérivée du Droit procédural romain, cette expression signifiant « *selon que vous possédez* »¹⁶², permet aux anciennes colonies espagnoles des Amériques de plaquer les frontières des Etats post-coloniaux sur les lignes de démarcation tracées par l'administration coloniale afin d'assurer la délimitation et la stabilité des nouveaux souverains¹⁶³. Le succès rencontré par cette pratique quant à la préservation des équilibres fondés sur la peur injustifiée d'un désordre irrémédiable, permet ainsi à l'*Uti possidetis juris* d'être érigé en principe dès 1810 par les nouvelles Républiques qui succèdent aux territoires coloniaux. Face aux vellétés d'appropriation *a posteriori* par des potentats locaux de territoires mis en valeur par le phénomène colonial ou liés à d'autres au moyen de faits culturels ancestraux, l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.) à laquelle l'Union Africaine (U.A.) succède en 2000¹⁶⁴, domestique aussi cette procédure en consolidant, sans le nommer, le principe d'intangibilité des frontières héritées de la colonisation.

L'esprit de la colonisation espagnole influe tout autant sur le débat africain, car c'est à travers le contentieux relatif aux anciennes colonies du Rio de Oro et Sakiet El Hamra que la consécration jurisprudentielle de la pratique de l'*Uti possidetis juris* est faite en Afrique, à travers le contentieux sur le Sahara Occidental, ancienne colonie espagnole au Maghreb¹⁶⁵.

Il s'en dégage alors une confrontation, d'ailleurs persistante, entre souci de stabilité des Etats à souveraineté improbable et revendication du retour à l'état antérieur des sociétés séparées par un fait manifestement extérieur et irrésistible. Toutefois, l'application de l'*Uti possidetis* aux Etats issus de la dissolution d'entités fédérales laisse à penser que ce principe se situe désormais au-delà du fait colonial, même s'il est difficile de l'envisager en dehors des mouvements de décolonisation. Expérimenté au XIXe siècle, ce principe sert successivement à constituer l'Etat africain post-colonial et l'Etat européen post-communiste tout au long du XXe siècle. Qu'à cela ne tienne, avant d'en rechercher l'application à la délimitation des frontières de l'Afghanistan à travers la *Ligne Durand*, il s'avère essentiel de situer la portée juridique du principe d'*Uti possidetis juris* puis d'en éprouver la légitimité et la stabilité au regard de l'arbitraire et de l'iniquité dont il se repaît.

En partant du principe que les frontières héritées des Etats coloniaux ne sont pas le produit d'une norme conventionnelle ou coutumière internationale, on remarque avec la C.I.J., qu'il s'agit simplement d'un fait résultant du droit interne de l'ancienne puissance coloniale¹⁶⁶. Cette observation vaut donc aussi bien pour les anciennes colonies d'Amérique Latine que pour celles d'Afrique et d'Asie. Justement, en Afrique, l'O.U.A. ayant adopté sa Charte une année plus tôt, elle se contente à cet effet d'une résolution adoptée au Caire en Egypte¹⁶⁷. A la faveur d'un différent frontalier entre deux Etats africains, une sentence arbitrale élargira ensuite le champ de compétence de l'*Uti possidetis juris*. Outre la répartition

¹⁶² CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF/Quadrige, *Op. cit.*, p. 931, 932.

¹⁶³ Le Doyen DEBBASCH et ses co-auteurs en évoquent la portée comme le principe qui fixe le fait selon lequel « l'Etat nouveau s'engage à conserver comme frontières les limites administratives qui étaient celles du territoire colonial dont il est issu [...] », DEBBASCH Charles *et alii*, *Lexique de politique*, 7^e édition, Dalloz, Paris, 2001, p. 179.

¹⁶⁴ Acte constitutif de l'Union Africaine, adopté le 11 Juillet 2000 à Lomé (Togo).

¹⁶⁵ C.I.J., avis consultatif sur le *Sahara Occidental*, 16 Octobre 1975. In EISEMANN Pierre-Michel, COUSSIRAT-COUSTERE Vincent, HUR Paul, *Petit manuel de la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice*, Editions A. Pedone, Paris, 1984, pp. 282-288.

¹⁶⁶ C.I.J. (Chambre), arrêt du 11 Septembre 1992, *Différend frontalier, terrestre ou insulaire, Rec.*, p. 558.

¹⁶⁷ Résolution de l'O.U.A : AGH/Res. 16-I, 21 Juillet 1964; Egalement, Déclaration de la Conférence des Non-Alignés d'Octobre 1964 au Caire.

des juridictions à l'intérieur d'un même espace colonial, les délimitations extérieures à ces entités sont désormais soumises à ce principe¹⁶⁸. Le caractère de norme générale lui est attribué par l'organe judiciaire principal des Nations Unies en Décembre 1986 en se fondant sur la nécessité de sauvegarder l'indépendance et la stabilité des Etats récemment désincarcérés du carrosse colonial¹⁶⁹.

En réalité, tous les textes et décisions des Nations Unies¹⁷⁰ ou d'autres institutions internationales¹⁷¹ qui mettent en relief les qualités apaisantes et sécurisantes de ce principe œuvrent à maintenir en l'état les vestiges les plus injustes de la colonisation. Si comme l'affirme bien justement M. J. CHARPENTIER¹⁷², le territoire fait office de *limite* et de *titre* servant à circonscrire le champ de compétence de l'Etat, la justification de ces prérogatives est donc impérative pour faire face à toute forme de contestation. Aussi, deux questions viennent-elles à l'esprit à l'idée de prouver la réalité des frontières que la colonisation serait censée mieux préserver que les systèmes coutumiers antérieurs ou les délimitations modernes fondées sur le droit des peuples à disposer en toute liberté de leur destin.

Le Droit international reconnaît-il les démarcations administratives des colonies comme délimitations frontalières productrices de droits territoriaux et opposables aux tiers ? Et si l'indépendance abolit, manifestement, l'ordre inégal et arbitraire instauré par le régime colonial, pourquoi les effets des frontières définies de manière discrétionnaire par cet ordre devenu inopérant survivraient-ils à l'acte de décolonisation?¹⁷³ Comment un principe « intangible » peut-il être fondé sur une situation de fait, mise en place pour la gestion circonstancielle de territoires acquis par des manœuvres dilatoires sinon expropriés par la politique du canon ?

A la première question, la C.I.J. elle-même ne semble pas être rassurée par l'intangibilité des frontières résultant du principe de l'*Uti possidetis juris* ; surtout des preuves matérielles de leur tracé en cas de contentieux territorial. Ainsi, il apparaît dans une affaire jugée au contentieux, que la délimitation du territoire d'un Etat s'établit généralement « à la manière d'un puzzle à partir de certaines pièces prédécoupées, de sorte que l'étendue et l'emplacement de la frontière obtenue dépendent de la taille et de la forme de la pièce à insérer. »¹⁷⁴ La *Ligne Durand*, tracé arbitraire faisant aujourd'hui office de frontière entre une

¹⁶⁸ Sentence arbitrale du 31 Juillet 1989 sur la *Détermination de la frontière maritime Guinée-Bissau/Sénégal*, R.G.D.I.P. 1990, p. 251.

¹⁶⁹ C.I.J., arrêt du 22 Décembre 1986, *Différend frontalier*, Rec. 1986, p. 565.

¹⁷⁰ Le paragraphe 6 de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale est formulé de manière à préserver l'héritage colonial : « Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies. »- *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux*, 14 Décembre 1960, in DUPUY Pierre-Marie, *Grands textes de droit international public*, Dalloz, *Op. cit.*, p. 31. Voir également, les résolutions S/RES/713 (1991) du Conseil de sécurité, 25 Septembre 1991 ; N° S/RES/752 (1992) du Conseil de sécurité en date du 15 Mai 1992 sur la question du changement unilatérale et par la force des frontières en ex-Yougoslavie.

¹⁷¹ Voir, pour exemples, Avis n°3, 11 Janvier 1992 de la Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, R.G.D.I.P. 1992, p. 268 ; Egalement, Avis n°2, 11 Janvier 1992, *idem*, p. 266.

¹⁷² CHARPENTIER Jean, *Institutions internationales*, Dalloz, *Op. cit.*, p. 24.

¹⁷³ Certaines études consacrées à la situation de l'Etat post-colonial en Afrique prennent position en faveur du principe juridique de l'*uti possidetis* en se fondant sur le postulat que toute frontière est nécessairement « artificielle ». Voir ROSSATANGA-RIGNAULT Guy, ENONGOUE Flavien, *L'Afrique existe-t-elle ? A propos d'un malentendu persistant sur l'identité*, Préface de Bonaventure Mvé-Ondo, Editions Dianoia & Mgr Raponda Walker, *Collection « Politica Scientia »*, Chennevières-sur-Marne & Libreville, 2006, pp. 18-24.

¹⁷⁴ C.I.J. (Chambre), arrêt du 11 Septembre 1992, *Différend frontalier, terrestre et maritime (El Salvador/Honduras)*, Rec. p. 388.

bonne partie de l'Afghanistan et du Pakistan, peut effectivement être assimilée à cette image, tant l'Etat pakistanais est en lui-même une « pièce montée .»

S'agissant de la seconde question, on peut se douter que même à l'aide des techniques d'interprétation des actes conventionnels¹⁷⁵, une décision de justice ou un traité conclu avec des chefs coutumiers illettrés puissent constituer un obstacle sérieux au droit des Peuples à disposer librement d'eux-mêmes. Faute de rétrocession à l'Afghanistan, d'où le Pakistan et même l'Afghanistan tiendraient-ils l'assurance que les Peuples de cette région frontalière ne revendiquent pas un jour, avec force et détermination, leur droit à disposer librement des formes et modalités de leur vie en collectivité ?

Injustement privées d'autodétermination, des populations et des familles écartelées de part et d'autres de frontières arbitraires deviennent des clandestins ou des nomades ; ce qui, pour la sécurité et la souveraineté d'un Etat revient pratiquement au même en termes d'instabilité. Car il n'a aucun contrôle effectif sur les populations qui entrent et sortent de son territoire. Telle est la situation des *Pachtounes* (côté afghan) ou des *Pathans* (côté pakistanais) qui vivent sur la fameuse (fumeuse ?) *Ligne Durand* évoquée précédemment¹⁷⁶. De plus, le traité ayant permis le tracé de cette démarcation est arrivé à échéance au début des années 1990. Sur quelle base ce territoire naguère afghan est-il actuellement administré et sous quelle juridiction est-il effectivement soumis ?

A en juger par les opérations de guérilla sinon de guerre quotidiennement menées dans la *Zone des Tribus*, il ne fait plus aucun doute qu'il s'agit d'un espace de non-droit où la vie des individus et des institutions obéit à des codes coutumiers et d'autres valeurs sociales infra-étatiques, tel que l'avait déjà reconnu l'émir Abdor RAHMAN, qui considérait les peuples de cette région comme des « Insoumis. »¹⁷⁷ En d'autres termes, on peut craindre qu'il sommeille une « bombe à retardement » dans cette partie flottante de la frontière de l'Afghanistan et du Pakistan, point névralgique de la sous-région centrasiatique.

La concentration des opérations militaires de la Coalition *Liberté Immuable* à la frontière afghano-pakistanaise devrait être l'occasion propice à la convocation d'une Conférence internationale sur la fixation et/ou la rectification des frontières entre ces deux Etats sous les auspices de l'ONU et du Royaume-Uni. La gravité des risques que la question des frontières fait courir au processus de reconstruction post-*Taliban* et à l'effort spécifique de rétablissement de la paix en Afghanistan est depuis fort longtemps contenue dans le discours d'un responsable de l'Alliance du Nord à l'Assemblée générale. En effet, s'exprimant à la faveur de la 56^e session de l'organe plénier des Nations Unies, l'ancien ministre afghan des Affaires étrangères affirme qu'il n'a « *pas besoin de rappeler aux membres [de cette instance], qu'un Afghanistan stable signifie un Pakistan stable et une Asie Centrale stable. Un Afghanistan ignoré et ruiné serait une calamité pour toute la région et le monde entier.* »¹⁷⁸ L'incidence, jamais démentie¹⁷⁹, de la stabilité intérieure de l'Afghanistan n'a

¹⁷⁵ C.P.J.I., avis, 21 Novembre 1925, *Interprétation de l'article 3, paragraphe 2 du Traité de Lausanne* ; série B, n° 12, p. 20 ; Egalement, C.I.J., arrêt du 3 Février 1994, *Différend territorial (Libye/Tchad)*, Rec. p. 23 notamment.

¹⁷⁶ ZIKRIA Habib et MISSEN François, *Pour mieux comprendre l'Afghanistan*, Edisud, Op. cit., pp. 67-69.

¹⁷⁷ BARRY Michael : *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan (1504-2001)*, Flammarion, Op. cit., p. 98.

¹⁷⁸ Discours du ministre des Affaires étrangères Ravan FARHÂDI à l'ONU, New York le 11 Novembre 2001, *Documents d'Actualité Internationale* n°3-1^{er} Février 2002, § 51, p. 108.

jamais été aussi prégnante sur les rivalités de puissance qu'à l'ère de la restauration des Etats en déréliction et de la lutte internationale contre le terrorisme.

On voit donc nettement apparaître les interdépendances entre le sort de ce pays situé aux confins de l'Asie Centrale et la paix et la sécurité internationales. L'UE et les pays européens ne peuvent donc se soustraire à la concurrence multilatérale qui se joue autour du rétablissement de la paix dans cette région, que d'aucuns assimilent volontiers à une poudrière¹⁸⁰. Le déploiement de la Politique étrangère et de sécurité commune participe à cet élan de gestion des risques d'insécurité et d'instabilité généralisées inhérents à la déliquescence de l'Etat en Afghanistan. C'est à cet effet que sont adoptées la position commune 1996/746/PESC sur l'embargo militaire ; l'action commune 2001/875/PESC sur la désignation du Représentant spécial de l'Union européenne et l'action commune 2007/369/PESC établissant la Mission « Etat de droit » de l'UE en Afghanistan. C'est également à cet égard que l'UE et les Etats membres appuient l'intervention internationale autorisée par les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité dans ce pays, sous couleur de légitime défense en faveur des Etats-Unis d'Amérique.

Et s'il est une activité qui, avec les atteintes à l'intégrité territoriale et à l'intangibilité des frontières, suscite insécurité et instabilité, c'est bien l'immixtion des pays tiers dans les affaires intérieures des Etats. Or à ce propos, les décisions et rapports de mission publiés par l'Organisation des Nations Unies reconnaissent à l'unanimité que l'Afghanistan est, depuis l'éclatement de la guerre civile en 1992, sujet à une ingérence étrangère systématique.

Paragraphe 2 : L'Afghanistan, sujet à une ingérence étrangère systématique

Dans le but de préserver le principe de l'égalité souveraine dans ses composantes que sont l'intégrité territoriale et l'indépendance politique, l'Article 2, §§ 4¹⁸¹ et 7¹⁸² de la Charte des Nations Unies prohibent tout recours à la force et à l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats¹⁸³. L'ingérence consiste alors en une série d'actions politiques extérieures visant à influencer la conquête ou l'exercice du pouvoir par des acteurs internes. Ces actions se caractérisent tant par une assistance matérielle et logistique que par un soutien militaire aux factions rivales. La différence entre ingérence et intervention s'établit dans le

¹⁷⁹ Le vice-roi des Indes britanniques considérait déjà l'Afghanistan comme l'une « des pièces d'un échiquier sur lequel se dispute la partie pour la domination du monde. » In BARRY Michael : *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan (1504-2001)*, Flammarion, *Op. cit.*, p. 89.

¹⁸⁰ JUNEAU Thomas, HERVOUET Gérard, LASSERRE Frédéric (Dir.), *Asie Centrale et Caucase : une sécurité mondialisée*, Presses Universitaires de Laval, *Collection « Politique étrangère et de sécurité »*, Québec, 2004, 242 p. ; KARAM Patrick, *Asie Centrale. Le Nouveau Grand Jeu*, L'Harmattan, Paris, 2002, pp. 1-108.

¹⁸¹ Selon le paragraphe 4 dudit Article : « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

¹⁸² Aux termes du paragraphe 7 : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte [...] » Article 2, Charte des Nations Unies. In DUPUY Pierre-Marie, *GTDIP n° 1*, *Op. cit.*, p. 4.

¹⁸³ VERDROSS Alfred, « Le principe de la non intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat et l'article 2 (7) de la Charte des Nations unies », in *Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU*, Pedone, Paris, 1974, pp.267-276.

fait que l'intervention s'inscrit exclusivement dans le domaine militaire. Tandis que l'ingérence relève du politique et de l'économique.

Pourtant, dans des situations aussi confuses et complexes que celle qui prévaut en Afghanistan, les critères de l'ingérence et de l'intervention finissent par s'entremêler. Lorsque des Etats voisins apportent armes, munitions et instructions aux combattants ou financent des mouvements politiques impliqués dans les hostilités, il devient problématique de démêler l'ingérence de l'intervention. Ces principes s'appliquent aussi bien aux Organisations internationales telle que l'ONU, qu'aux autres Etats en tant que sujets d'égal statut en Droit international. Comme on pouvait s'en douter, cette « image d'Épinal » est néanmoins assombrie par les dessous de table de la guerre civile qui éclate entre les « frères ennemis » après le retrait des troupes soviétiques en Février 1989.

Dès Juillet 1994, M. MESTIRI présente le rapport intérimaire de la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan, qui évoque avec insistance les indicateurs flagrants d'une ingérence étrangère systématique, élément de déstructuration du pays¹⁸⁴. Au regard de l'actualité brûlante à la fin des années 1990, on ne peut mettre sous le boisseau le fait qu'un conflit interne en Afghanistan est un formidable champ de tirs pour tous les démobilisés, retraités et licenciés des anciennes républiques soviétiques éparpillés à travers l'Asie Centrale. Et lorsqu'on s'imagine l'impressionnante circulation d'armes illicites résultant de l'effondrement d'une des anciennes Superpuissances, on n'a aucune peine à se préoccuper pour la résolution rapide et globale de cette crise.

En référence aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité¹⁸⁵, et même bien avant¹⁸⁶, l'activité diplomatique européenne condamne également des faits d'ingérence extérieure dans les affaires nationales de l'Afghanistan¹⁸⁷. La question de l'ingérence est d'autant plus préoccupante en Afghanistan qu'elle outrage le droit du Peuple afghan à

¹⁸⁴ Au nombre des observations faites par ce rapport on note que « 23. c) Toutes les personnes avec lesquelles la Mission spéciale s'est entretenue, notamment, tous les dirigeants politiques, ont souligné avec force que l'ingérence étrangère nourrissait et prolongeait les hostilités en Afghanistan et qu'il fallait que cela cesse pour que le processus de réconciliation s'engage. De nombreux Afghans, notamment la plupart des dirigeants, ont demandé que l'Organisation des Nations Unies aide à empêcher toute ingérence étrangère dans les affaires intérieures de l'Afghanistan. » Au titre des conclusions, le rapport intérimaire relève en outre que « La Mission a été frappée non seulement par le fait que les Afghans étaient unanimement convaincus de la réalité d'une ingérence étrangère importante et systématique, mais également par l'ampleur de leur ressentiment à l'égard de ceux qui, selon eux, attisent le conflit en Afghanistan. » *Note du Secrétaire général. Rapport intérimaire de la Mission spéciale en Afghanistan*, Document S/1994/1994/766, *Op. cit.*, point 23. c) et point 29.

¹⁸⁵ Voir notamment déclarations du Président du Conseil de sécurité du 24 Janvier 1994 [S/PRST/1994/4], du 23 Mars 1994 [S/PRST/1994/12]. Au paragraphe 9 de la résolution n° 1076 (1996) relatif à l'embargo militaire précitée, le Conseil de sécurité souligne « l'importance que revêt la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Afghanistan [...] ». Les résolutions récentes du Conseil de sécurité continuent d'ailleurs à se préoccuper des attributs de la souveraineté afghane : Voir notamment la résolution n° 1659 (2006) entérinant le Pacte international pour l'Afghanistan le 15 Février 2006.

¹⁸⁶ *Déclaration des Douze relative au plan des Nations Unies pour une solution pacifique de la question afghane*, Bruxelles le 16 Avril 1992, *Documents d'Actualité Internationale*, § 169, *Op. cit.* ; *Déclaration des Douze sur la reprise des combats en Afghanistan*, Bruxelles le 14 Août 1992, *Documents d'Actualité Internationale*, §364, *Op. cit.*

¹⁸⁷ *Déclaration des Douze* sur l'Afghanistan, Bruxelles, 7 Février 1994, *Documents d'Actualité Internationale*, N° 8-15 Avril 1994, § 126, p. 198 ; Communiqué de la présidence de l'UE sur la situation en Afghanistan, Bruxelles, Athènes le 17 Mars 1994, *Bull. UE* 03-1994, point 1.3.10. La déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur l'Afghanistan est explicite à ce sujet : « Pour l'Union européenne, il est également important que cessent les ingérences extérieures », Bruxelles et Paris, le 30 Janvier 1995, *Bull. UE* 01-1995, point 1.4.4.

disposer librement de lui-même (A) et affaiblit par le même effet le principe d'équilibre en Asie Centrale(B).

A : LA VIOLATION DU DROIT DU PEUPLE AFGHAN A DISPOSER LIBREMENT DE LUI-MEME

La Charte de San Francisco reconnaît à l'Article premier paragraphe 2¹⁸⁸ le droit pour tout peuple de déterminer librement sa propre forme de gouvernement (monarchie, république ou démocratie). Ce droit permet ainsi aux groupements humains que sont la Nation¹⁸⁹, le Peuple, la Communauté ou autres, de décider de se rattacher tout aussi librement à l'Etat ou l'Autorité de leur choix. En Décembre 1960, l'Assemblée générale adopte la résolution 1514 (XV)¹⁹⁰ sur les pays et peuples autrefois soumis au régime colonial. Le paragraphe 2 de cette résolution reconnaît ce principe qui, à l'époque, n'allait pas de soi : « *Tous les peuples ont le droit de libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel.* » Les difficultés de mise en œuvre de ce principe sont à la hauteur de son caractère sinon révolutionnaire, mais tout au moins idéaliste et ambitieux.

Opérant à l'origine dans les nombreux différends dérivés en contentieux lors du mouvement de décolonisation¹⁹¹, le droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes trouve en Afghanistan l'un des ses terreaux les plus fertiles. Ainsi, après avoir fait l'objet d'innombrables revendications face à l'Union soviétique entre Décembre 1979 et Avril 1989¹⁹², ce droit est encore réaffirmé par les organes des Nations Unies dans les nombreuses décisions prises durant la guerre civile d'Afghanistan et sous la férule des *Taliban*. Ainsi, le paragraphe 3 de la résolution 1076 (1996) permet-il au Conseil de sécurité de demander à tous les Etats ainsi qu'à tout autre entité impliquée dans l'insécurité qui prend en otage l'Afghanistan, « *de respecter le droit qu'a le peuple afghan de déterminer son propre destin.* » La prise en compte conjointe des menaces à la paix et à la sécurité collectives résultant des actes de terrorisme et des ingérences étrangères, dans les mêmes résolutions du Conseil de sécurité relatives à l'Afghanistan¹⁹³, montre à quel point l'indépendance politique de ce pays tient une place de choix dans les efforts internationaux de rétablissement de l'Etat.

¹⁸⁸ Il s'agit de « Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes [...] » Article 1^{er} § 2 de la Charte de l'ONU.

¹⁸⁹ LENINE Vladimir Ilitch Oulianov, *Du droit des nations à disposer librement d'elles-mêmes*, Editions sociales, Paris, 1973, 105 p.

¹⁹⁰ *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux*, in DUPUY Pierre Marie, *Grands textes de droit international public*, 2^e édition, Dalloz, *Op. cit.*

¹⁹¹ GUILHAUDIS Jean-François, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Préface de Jean CHARPENTIER, Presses Universitaires de Grenoble, 1976, pp. 8-27 puis p. 219 et 220.

¹⁹² L'Assemblée générale réaffirme alors en session extraordinaire d'urgence : « le droit inaliénable de tous les peuples de décider de leur propre avenir et de choisir leur propre forme de gouvernement sans ingérence de l'extérieur ». Voir résolution ES-6/2 précitée du 17 Janvier 1980. *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, alinéa 3. A l'alinéa 4 de sa résolution 35/37 du 20 Novembre 1980 dédiée à la même problématique, l'Assemblée générale des Nations Unies réitère « le droit inaliénable de tous les peuples de décider de leur propre forme de gouvernement et de choisir leur propre système économique, politique et social sans ingérence, subversion, coercition ou contrainte de l'extérieur sous quelque forme que ce soit ».

¹⁹³ La résolution n° S/RES/1214 (1998) du 8 Décembre 1998, précitée ; Résolution n° S/RES/1193 (1998) du 28 Août 1998, *Op. cit.*

L'emprise des groupes terroristes s'assimile ainsi à une forme d'ingérence dans les mécanismes de gouvernement en faussant les règles de légitimité des dirigeants. La résolution 1386 (2001) trouve la formule la mieux appropriée à l'application du droit d'autodétermination en Afghanistan en dehors des hypothèses de décolonisation. En effet, le Conseil de sécurité s'y « [félicite] de l'évolution de la situation en Afghanistan, qui permettra à tous les Afghans, affranchis de l'oppression et de la terreur, de jouir de leurs droits et de leurs libertés inaliénables .»¹⁹⁴ Voilà les deux mots (maux ?) qui caractérisent désormais la mise à mal du droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes en Afghanistan depuis la fin de l'occupation soviétique, l'affrontement prévisible des factions afghanes et l'irruption du fondamentalisme et du terrorisme sur la scène politique: *oppression* et *terreur*.

L'Accord signé le 5 Décembre 2001 au château de Petersberg sur les arrangements politiques visant à assurer la transition constitutionnelle au lendemain de l'éviction forcée des *Taliban*, prend lui-même appui sur ce droit, au point de le déclarer clairement compatible avec les particularismes culturels, spirituels et idéologiques de la société afghane. Ainsi, peut-on lire en préambule la déclaration suivant laquelle, « *Les participants aux pourparlers des Nations Unies sur l'Afghanistan [reconnaissent] le droit du peuple afghan à déterminer librement son propre avenir politique conformément aux principes de l'islam, de la démocratie, du pluralisme et de la justice sociale .*»¹⁹⁵ On discutera plus loin de la compatibilité entre les principes républicains et les préceptes religieux érigés en normes constitutionnelles. On se limite à observer ici que le droit d'autodétermination des peuples se présente finalement comme un élément central des masses humaines modernes et de la Société internationale qui les rassemble sous l'empire de normes universelles telle que la Déclaration des Droits de l'Homme du 10 Décembre 1948.

Le droit fondamental ainsi rappelé reste donc vivace en Afghanistan après l'instauration du Gouvernement de transition, puisque le Conseil de sécurité saisit l'occasion que lui offre l'adoption du Pacte pour l'Afghanistan en Janvier/Février 2006, pour souligner à l'alinéa 4 de sa résolution 1659 (2006), « *le droit inaliénable du peuple afghan à déterminer lui-même librement son avenir politique .*» Lorsqu'on considère que cette proclamation est faite deux ans après l'adoption de la Constitution restaurant les institutions permanentes d'Afghanistan, il est loisible d'évaluer l'importance et l'actualité de ce droit dans des situations qui n'ont plus d'héritage ou de contentieux colonial direct à solder. Dans un cadre bien pacifique mais institutionnellement tendu, le Québec en revendique encore la protection sans que les prétentions des différents segments de la population canadienne ne dénoncent quelque emprise qui s'assimilerait à une administration coloniale¹⁹⁶.

Sauf à considérer que les vices entretenus par l'inopérante frontière qui le sépare du Pakistan constituent un contentieux latent dérivé du protectorat britannique dont l'Afghanistan fut un dominion, on ne peut qu'admettre que le droit d'autodétermination survit bel et bien au mouvement de décolonisation, dans lequel on a tenté de l'incarcérer¹⁹⁷. Au

¹⁹⁴ Résolution n° S/RES/1386(2001) du Conseil de sécurité en date du 20 Décembre 2001, précitée, alinéa 3.

¹⁹⁵ Voy. *Accord de Bonn définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes*, Préambule, alinéa 5, *Document d'Actualité Internationale*, N° 3-1^{er} Février 2002, § 49, p. 94.

¹⁹⁶ LOMBART Laurent, « Le droit à l'autodétermination des Québécois dans le cadre fédéral canadien : le Québec peut-il accéder à l'indépendance ? », *Revue québécoise de droit international*, 2003, 16.2, pp. 1-76.

¹⁹⁷ ROCH François : « Réflexions sur l'évolution de la positivité du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en dehors des situations de décolonisation », *Revue québécoise de droit international*, 2002, 15.1, pp. 33-100. Tout récemment encore, cette problématique est apparue : STARITA Massimo, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil

regard de cette réalité, l'Europe s'associe volontiers à l'activité normative et diplomatique des Nations Unies aux fins de protection d'une des libertés les plus fondamentales du Peuple afghan, que les sujets européens entendent fermement soutenir pour y favoriser une réconciliation nationale effective et une paix durable¹⁹⁸. Pourquoi, l'Afghanistan serait-il donc le pays où ce droit est si fréquemment réaffirmé et soumis à l'attention constante de la Communauté internationale ?

En dépit du *satisfecit* régulièrement donné aux autorités pakistanaises, il est un lieu commun de noter que leur implication consensuelle dans la manipulation des factions, au cours des guerres menées en Afghanistan, est stratégique et systématique. La décennie qui couvre l'occupation soviétique place pratiquement le Pakistan en situation de co-belligérant aux côtés de la résistance afghane. Notamment, des groupements politiques islamiques. Sa responsabilité dans l'apogée du fondamentalisme en Afghanistan est d'ailleurs établie à partir de ces connexions. Certaines observations exposent clairement les indices de cette ingérence¹⁹⁹. Le soutien accordé à l'ancien Premier ministre HEKMATYAR et d'autres dignitaires des partis islamistes qui prospèrent en exil à Peshawar fait partie de cette recherche de contrôle des mécanismes du pouvoir en Afghanistan ; car l'instabilité de ce dernier est synonyme de déficit pour la balance commerciale de son voisin du sud, privé de ses fructueux échanges avec les anciennes Républiques soviétiques à consonance musulmane d'Asie Centrale.

C'est en raison de cet intérêt constant pour les affaires intérieures afghanes, qu'il est loisible de noter, au lendemain de la défaite de l'armée soviétique, que le bureau des Services secrets du Pakistan « *poursuit sa politique d'ingérence et d'influence en Afghanistan. Il arme les talibans, fournit les servants - pilotes et mécaniciens – de leurs avions et de leurs hélicoptères, installe des ONG que ses agents utilisent comme couverture et tire des revenus du trafic de drogue.* »²⁰⁰ En conséquence, les acteurs externes capables de jouer un rôle décisif dans la gestion de la crise afghane s'activent aux fins de cessation ou de modération de cette politique des autorités pakistanaises, incompatible avec les normes internationales.

Ainsi, l'Europe, à travers la position commune 2001/56/PESC s'emploie-t-elle à mettre un terme à ces pratiques et à « *engager le Pakistan à user de l'influence considérable qu'il est le seul à avoir sur les Taliban pour les persuader de participer sérieusement aux pourparlers de paix placés sous l'égide des Nations unies.* »²⁰¹ Evidemment, le régime fondamentaliste n'est pas la seule partie au conflit interafghan à bénéficier de l'aide extérieure constitutive d'ingérence dans les problèmes internes de l'Afghanistan. Le Secrétaire général

de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-4, pp. 883-916.

¹⁹⁸ Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur l'Afghanistan, Bruxelles et Paris, le 30 Janvier 1995, *Bull. UE-01-1995*, *Op. cit.* ; *Conférence interafghane de l'ONU. Allemagne : Discours du ministre des Affaires étrangères*, Joschka FISCHER, Bonn le 27 Novembre 2001, *Document d'Actualité Internationale* N° 3, *Op. cit.*, § 48, p. 94.

¹⁹⁹ Ainsi, apprend-on notamment que « les différents gouvernements pakistanais qui ont soutenu les taliban, de Benazir BHUTTO au général MUSHARRAF en passant par Nawaz SHARIF, croyaient renforcer leur flanc ouest vis-à-vis de l'Inde. » ETIENNE Gilbert, *Imprévisible Afghanistan*, Presses de Sciences po, *Op. cit.*, pp. 89 et 117 ; Egalement, CLERC Jean-Pierre : *L'Afghanistan, otage de l'Histoire*, les Essentiels Milan, Toulouse, 2002, p. 50 ; DUPAIGNE Bernard et ROSSIGNOL Gilles, *Le carrefour afghan*, Gallimard, *Op. cit.*, pp. 242-249.

²⁰⁰ KARAM Patrick, *Asie Centrale. Le Nouveau Grand Jeu*, L'Harmattan, *Op. cit.*, p. 116.

²⁰¹ Position commune 2001/56/PESC du 22 Janvier 2001, *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 21, 23 Janvier 2001, *Op. cit.*, article 2-c).

des Nations Unies rend un rapport en Décembre 2001²⁰², qui établit les soutiens en armements fournis aux combattants du Front Uni de l'Alliance du Nord malgré l'embargo décrété sur les livraisons d'armements à destination de l'Afghanistan.

D'un autre côté, comme il est indiqué plus haut²⁰³, la frontière entre ingérence et intervention ne paraît plus très nette au prisme des appels au respect du droit de libre détermination des peuples. L'alinéa 8 de la résolution 1214 (1998) permet ainsi au Conseil de sécurité d'interdire « toute ingérence dans les affaires intérieures de l'Afghanistan, notamment l'intervention de personnel militaire étranger et les livraisons d'armes et de munitions à toutes les parties au conflit. »²⁰⁴ C'est d'ailleurs cette préoccupation qui justifie les résolutions 1076 (1996), 1267 (1999), 1333 (2000) et 1363 (2001) du Conseil de sécurité à prescrire un embargo sur les armes, les munitions et les équipements militaires respectivement destinés à l'ensemble des belligérants et, plus particulièrement, à la faction la plus allergique au dialogue.

On aurait pu adjoindre à la question de l'ingérence étrangère manifeste et systématique en Afghanistan le problème sous-jacent des atteintes au domaine réservé de l'Etat²⁰⁵, tel qu'il est établi par l'Article 2 § 7 de la Charte de l'ONU. Mais cette discussion ne paraît pas opportune dans le cadre de cette réflexion, vu l'impact négatif de la confusion des sources de pouvoir semée par l'administration concomitante des *Taliban*, gouvernement de fait ; et de la gestion des *Moudjahidin*, gouvernement fantoche condamné à l'exil, quoique étant le seul reconnu par l'Organisation des Nations Unies. Il n'en reste pas moins que le principe de prohibition de l'ingérence étrangère est proche de la notion de domaine réservé, dans la mesure où le paragraphe 7 de la disposition précitée de la Charte des Nations Unies en prévoit conjointement le respect : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat [...] » On peut, en effet, percevoir à l'Article 2 *in fine*, la préservation du domaine dans lequel la personnalité juridique de l'Etat s'exprime à titre prioritaire et l'interdiction d'intrusions extérieures ou, selon la rhétorique consacrée, d'ingérences étrangères à l'encontre de cette personnalité.

L'autre particularité du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en Afghanistan, c'est son interprétation par les Nations Unies en tant que composante essentielle de la stabilité politique et de la paix durable, dans la mesure où ce droit fondamental détermine l'expression de la liberté et la liberté d'expression du Peuple afghan ainsi que la garantie des intérêts vitaux des pays limitrophes. Le Secrétaire général remarque ce lien de causalité dans son avant-dernier rapport trimestriel de l'année 2001²⁰⁶, où le droit d'autodétermination est

²⁰² Rapport du Secrétaire général. *Situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 6 Décembre 2001 (A/56/681-S/2001/1157), p. 9. Voir la réalité des intrusions de nombreux autres Etats tels que l'Arabie Saoudite, la Turquie, le Tadjikistan, le Turkménistan, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan en Afghanistan, in BALENCIE Jean-Marc et LA GRANGE Arnaud de, *Mondes rebelles. Guérillas, milices, groupes terroristes*, Nouvelle Edition, revue et augmentée, Editions Michalon, Paris, 2001, pp. 373-402.

²⁰³ *Supra*, paragraphe précédent de la présente étude, pp. 41-50.

²⁰⁴ Voir également, résolution n° S/RES/1193 (1998), *Op. cit.*, alinéa 7.

²⁰⁵ KOLB Robert, « Du domaine réservé – Réflexions sur la théorie de la compétence nationale », *R.G.D.I.P.* Tome 110, 2006-3, pp. 597-630.

²⁰⁶ On peut lire l'affirmation suivante au paragraphe 63 de ce rapport: « Je suis convaincu qu'une solution politique fondée sur un double objectif – faire en sorte que le peuple afghan décide librement de son avenir et garantir le respect des intérêts nationaux légitimes des pays voisins au moyen d'engagements mutuellement contraignants – offre la meilleure garantie d'une paix durable en Afghanistan. » *La situation en Afghanistan et*

considéré comme un objectif majeur du processus de rétablissement de la paix à travers la remise sur pied des fondements de l'Etat.

Il ne sera donc pas excessif, de rappeler qu'en tant que Membre stratégique de la Société des Nations, Membre influent du Mouvement des Non-Alignés, Etat pratiquant une neutralité persistante depuis la situation d'Etat-tampon que lui imposa le système impérialiste du Grand Jeu, l'Afghanistan est l'un des territoires sur lequel et contre lequel le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes connaît une certaine résonance et un essor singulier. S'employer à préserver ce pacte quotidien avec ses voisins est un appui vital pour tous les Peuples qui aspirent à la reconnaissance de leur dignité, mais également un gage de renforcement des valeurs communes promues par la Charte du 26 Juin 1945 et la coutume internationale.

C'est pourquoi, il est judicieux de combattre toute forme d'ingérence, même subtile dans les affaires intérieures des Etats, dans la mesure où ces pratiques constituent des immixtions illicites et préjudiciables aux principes d'égalité souveraine, d'indépendance politique des Etats et même de légitimité des régimes en place auprès de la Communauté internationale. Tel est l'un des objectifs constituant la trame de la mission que l'Europe entend soutenir, aux côtés des Afghans et des acteurs externes engagés dans la gestion de la crise afghane ; d'autant plus que la tolérance de telles pratiques, au nom de prétendus liens ancestraux entre les populations d'une sous-région, donne lieu à un affaiblissement préoccupant du principe d'équilibre en Asie Centrale.

B : L'AFFAIBLISSEMENT DU PRINCIPE D'EQUILIBRE EN ASIE CENTRALE

L'enclavement du territoire afghan dans une région où dominant de nombreuses Puissances militaires et économiques est de nature à l'exposer à un *leadership* chaotique. C'est à cet effet qu'il est essentiel d'invoquer le principe d'équilibre. Tel qu'il apparaît dans l'exercice de la monarchie absolue en Europe, le principe de l'équilibre est un succédané de la souveraineté. Les monarques européens le veulent garder intact en évitant de se lier les mains dans une Organisation internationale susceptible d'imposer la *Paix perpétuelle* dont « rêve » Emmanuel KANT²⁰⁷. La théorie de l'équilibre implique, concrètement, un contrepois entre les forces des différents Etats au cœur d'une région où existent des tentatives de vassalisation d'un ou plusieurs Etats par un ou plusieurs autres. Il apparaît clairement que « *[l]e but recherché est d'empêcher qu'aucun d'eux ne devienne assez puissant pour déclencher une guerre qu'il serait sûr de gagner.* »²⁰⁸ Dans le système de la *Sainte Alliance* et du *Concert Européen*, le maintien de la paix est donc assuré par chaque Etat au profit de tous les autres.

L'avantage, dans un tel cadre, c'est que « *la protection des Etats faibles est garantie car aucun Etat n'accepte qu'un autre Etat rompe l'équilibre en s'emparant d'un petit Etat.* »²⁰⁹ Les *Traités de Westphalie* sont implicitement et précocement imprégnés de cette politique d'indépendance des Etats et d'équilibre des puissances, lorsque la notion de

ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général, 14 Août 2001, Document A/55/1028-S/2001/789.

²⁰⁷ KANT Emmanuel, *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*, Préface de Charles LEMONNIER, G. Fischbacher, Paris, 1880, 65 p.

²⁰⁸ QUOC DINH Nguyen, *Droit international public*, 6^e édition, L.G.D.J. *Op. cit.*, p. 53.

²⁰⁹ *Idem.*

souveraineté est théorisée de manière aussi absolue que strictement égalitaire. Toutefois, la paix ne parvient pas à triompher de cette attitude qui s'apparente à une conservation des puissances étatiques.

En considérant, dans la présente étude, la revendication de l'équilibre au profit de l'Afghanistan vis-à-vis du Pakistan, qui y exporte régulièrement sa puissance, il paraît judicieux de rappeler brièvement la position de ce voisin dont la sécurité est elle-même improbable²¹⁰. L'équilibre s'alimente donc de l'approche réaliste des Relations internationales. En s'aidant du récit de THUCIDYDE sur la Grèce antique, M. M. LEFEBVRE décrit ainsi cette approche : « *une cité commence par s'armer pour ne pas tomber sous l'oppression d'une autre cité ; une fois dotée d'un outil militaire puissant, elle en vient au raisonnement qu'elle devient ainsi impérialiste en n'ayant cherché qu'à se défendre .* »²¹¹ Il en est presque ainsi du Pakistan, sur qui l'évolution de la puissance de l'Inde et la pression des Etats-Unis ont un effet d'électrochoc. Il ne doit également pas être occulté le fait qu'en raison de son antériorité en tant qu'Etat et donc de l'insistance de ses prétentions territoriales, l'Afghanistan met inconsciemment le Pakistan sur la défensive.

La création des Organisations internationales telle que l'ONU transforme ce principe. Dorénavant, il incombe au Conseil de sécurité, en vertu de l'Article 2 paragraphe 7 *in fine* et de l'Article 24 de la Charte, de veiller à la garantie de l'équilibre. Cette mission est quelque peu paralysée par le contexte inhibitif de la Guerre froide, qui semble redonner vie à la conception classique de l'équilibre. La politique des blocs obligent les Etats faibles à se ranger, volontairement ou inconsciemment, derrière l'une des deux Superpuissances. Même lorsqu'on se définit comme un pays Non-aligné comme l'Afghanistan.

Dans un système international où deux pôles dominant, tout refus d'alignement est une adhésion implicite au bloc le plus controversé. Pire, cet attermoisement est le meilleur prétexte offert aux sujets antagonistes de se livrer à une compétition à corps perdu aux fins de contrôle du territoire qui donne ainsi le sentiment de se faire désirer. Evidemment, en ce que les deux situations n'ont pas le même rapport à la puissance, *l'équilibre monarchique*²¹² est différent de *l'équilibre de la Terreur*.

A y regarder de plus près, on perçoit que la conception traditionnelle de l'équilibre ne saurait d'ailleurs bénéficier à l'Afghanistan. Dès l'instant où le Pakistan, l'Inde et la Chine acquièrent l'arme nucléaire, le rapport d'égalité béate fixé par l'équilibre originel s'abolit, car celui-ci suppose la possession de capacités de défense équivalentes ou presque. Il importe plutôt de considérer qu'au regard de l'ordre juridique instauré par la Charte des Nations Unies, l'équilibre de sujets internationaux dotés d'une souveraineté égale se définit comme « *le principe fondamental visant à empêcher, par des moyens appropriés, qu'aucun d'entre eux n'acquière une puissance telle qu'il risque d'assujettir les autres à ses propres intérêts.* »²¹³ Par moyens appropriés, on entend naturellement l'ensemble des mécanismes licites prévus par le Chapitre VII de la Charte pour procéder au maintien et au rétablissement

²¹⁰ ABOU ZAHAB Mariam, « Pakistan, les hoquets de l'Histoire », *Politique Internationale*, n° 94, hiver 2001-2002, pp. 49-66.

²¹¹ LEFEBVRE Maxime, *Le jeu du droit et de la puissance*, Précis de relations internationales, PUF, Paris, 2000, p. 11.

²¹² D'aucuns parlent d' « Equilibre ancestral », défini comme « un équilibre social immémorial » : CLERC Jean-Pierre : *L'Afghanistan, otage de l'Histoire*, les Essentiels Milan, Toulouse, 2002, p. 33.

²¹³ CHARPENTIER Jean, *Institutions internationales*, 14^e édition, Dalloz, *Op. cit.* p. 88.

de la paix par la prévention ou la répression. Les situations réelles des Etats influent donc peu sur la conception contemporaine de l'équilibre *via* le droit onusien.

Déterminés à faire respecter la neutralité permanente de leur pays, les rédacteurs de la Constitution de Janvier 2004 prévoient deux dispositions qui expriment sans ambiguïté les revendications de l'Afghanistan au principe d'équilibre. Il s'agit tout d'abord de l'Article 8 qui autorise la Puissance publique à préserver l'indépendance politique, l'intégrité territoriale, le principe de non-agression ainsi que les relations de bon voisinage, le respect mutuel et l'égalité souveraine des Etats²¹⁴. On trouve aussi cette détermination à protéger la souveraineté afghane à l'Article 38, qui reconnaît au Peuple afghan le droit naturel de légitime défense par des actions de démonstrations militaires en cas d'agression ou d'ingérence extérieure²¹⁵.

On peut se satisfaire de l'institutionnalisation de ces principes vitaux dans la nouvelle Constitution afghane. Les assouplissements portés au droit du peuple afghan à s'autodéterminer ainsi qu'à l'équilibre international tendent à vider la notion même d'Etat de sa substance qu'est la souveraineté. Mettre en cause les libertés fondamentales du Peuple et les attributs essentiels du Gouvernement, c'est tenter de faire oublier que la souveraineté « est liée à la population qui en est le titulaire et au territoire qui la délimite : *c'est l'expression juridique de l'originalité de l'Etat.* »²¹⁶ *A contrario*, toute action consistant à réhabiliter l'intégrité territoriale et les capacités d'exercice autonome des compétences de l'Etat afghan vise à en affermir la personnalité sur la scène internationale. Les problématiques de l'instabilité des frontières afghanes et de la pratique d'une ingérence étrangère systématique à l'encontre de l'Afghanistan mettent en relief les fondements endogènes et exogènes de la crise politique et militaires qui aboutit à la déliquescence de l'Etat. A partir de cet instant, le rapport de cette crise au maintien de la paix et de la sécurité internationales devient plus accessible, tel qu'il est démontré plus loin.

Le positionnement vigoureux et collectif de la Communauté internationale s'avère donc primordial à la recherche d'une solution globale et durable au problème afghan. C'est à cette tâche que l'Europe s'emploie à inviter tous les acteurs externes à œuvrer à la réconciliation nationale en Afghanistan avant que le drame du 11 Septembre ne bouleverse autant les principes de souveraineté des Etats, d'intervention et de légitime défense. Le paragraphe 6 de la position commune 2001/56/PESC²¹⁷ en porte clairement la volonté : « *Il est impératif, aux yeux de l'Union européenne, que tous les pays pouvant avoir une influence sur les parties l'exercent pour appuyer, en étroite coordination avec elles, les efforts de paix des Nations unies et que cessent les livraisons, provenant de pays étrangers, d'armes, de munitions et d'autres matériels à usage militaire aux factions en guerre ainsi que l'intervention des services secrets et de personnel paramilitaire et militaire étrangers.* » Il s'agit là d'une prescription positive invitant les principaux acteurs et leurs soutiens extérieurs à mettre un terme à la logique militaire comme option de résolution du conflit.

²¹⁴ La version anglaise et non officielle de l'Article 8 est ainsi formulée : « *The State regulates the Policy of the Country on the basis of preserving the independence, national integrity, non-aggression, good neighbourliness, mutual respect, and equal rights* ». The Constitution of Afghanistan Year 1382 (Unofficial Translation-Please refer to Pashtu and Dari version for accuracy), *Op. cit.*

²¹⁵ L'Article 36 énonce, quant à lui : « *The citizens of Afghanistan have the right to un-armed demonstrations, for legitimate peaceful purposes* ». The Constitution of Afghanistan Year 1382 (Unofficial Translation-Please refer to Pashtu and Dari version for accuracy), *Op. cit.*

²¹⁶ CHARPENTIER Jean, *Institutions internationales*, 14^e édition, *Op. cit.* p. 26.

²¹⁷ Position commune du 22 Janvier 2001 (2001/56/PESC), *Op. cit.*

Une telle invitation est globalement assortie d'un avertissement lancé à l'endroit des fournisseurs d'équipements et d'assistance technique aux factions belligérantes quant aux retombées de leurs activités sur leur propre sécurité. Ce qu'il y a de plus néfaste dans le lien de causalité qui existe entre ingérence étrangère en Afghanistan et risques d'embrasement de la sous-région, ce n'est pas toujours le danger que représente l'expansion de l'islamisme et du terrorisme ; mais, surtout, le fait que « *[l]es pays qui sont le plus activement intervenus en Afghanistan sont aussi ceux qui sont le plus touchés par les répercussions négatives du conflit afghan* »²¹⁸, dès l'instant où la faction défavorisée tend à porter l'offensive contre les bases de repli et les points de ravitaillement de l'ennemi à l'extérieur du territoire national.

Néanmoins, il convient de rappeler, qu'alors même que les conséquences internationales liées à l'occupation soviétique sont déterminées par la violation des principes de non-intervention et de prohibition d'emploi de la force dans les Relations internationales, qui plus est contre un pays neutre et Non-aligné, la situation qui succède à cette période laisse apparaître d'autres types de risques inhérents, cette fois-ci, aux implications d'une guerre civile protéiforme, dont les effets sont aussi bien pernicioeux aux relations de bon voisinage qu'à la stabilité globale des équilibres internationaux ; ce qui traduit, dans un cas comme dans l'autre, une atteinte aux valeurs fondamentales de la Société internationale, d'aucuns diraient un effondrement progressif du Droit international²¹⁹.

SECTION 2 : LES CONSEQUENCES DU CONFLIT INTER-AFGHAN SUR LA PAIX ET LA SECURITE INTERNATIONALES

La multiplication des crises et conflits internes et l'impact de ces incendies allumés, attisés, subis dans le huis clos de la souveraineté des Etats, sont tout aussi désastreux pour les droits fondamentaux des populations nationales que menaçants pour l'équilibre des relations internationales. C'est pourquoi, il est aisé de constater que le maintien de la paix et de la sécurité internationales est le principal enjeux de la situation politique et militaire qui perdure en Afghanistan depuis l'affrontement fratricide des anciens résistants à l'occupation soviétique²²⁰. Pourtant, si la politique hégémonique de l'ex-Union soviétique est déjà considérée comme attentatoire à la paix et à la sécurité internationales²²¹, la situation qui résulte de la guerre civile afghane a la particularité de comporter trois éléments nouveaux. La présente étude visant à établir le lien entre cette situation et les implications de sécurité globale qui justifient l'engagement régulier et obstiné de l'Europe dans le processus de gestion de crise en cours, il apparaît judicieux d'analyser méthodiquement chacune des

²¹⁸ Rapport du Secrétaire général sur *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 19 Avril 2001, Document A/55/907-S/2001/384, paragraphe 55.

²¹⁹ CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « L'ingérence entre Etats est l'expression du déclin du droit international », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 89-91.

²²⁰ HAQUANI Zalmai, « L'Afghanistan et la coopération internationale », *Droit international et coopération internationale, Mélanges offerts à Jean TOUSCOZ*, France Europe Editions Livres, Nice, 2007, pp. 946-955.

²²¹ Les vices de l'action soviétique en Afghanistan sont effectivement distincts des risques inhérents à la situation actuelle. Il s'agit de la politique hégémonique dans les relations internationales, de l'ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats et de l'occupation illicite d'un Etat souverain, neutre et non-aligné. Voir résolution 34/103 de l'Assemblée générale. *Inadmissibilité de la politique d'hégémonie dans les relations internationales*, 14 Décembre 1979 ; Résolution ES-6/2 de l'Assemblée générale. *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 14 Janvier 1980, *Op. cit.* ; Résolution 35/37 de l'Assemblée générale. *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 20 Novembre 1980, *Op. cit.*

conséquences que le Conseil de sécurité affirme résulter de la ruine de l'Etat afghan et constituer ainsi des menaces évidentes pour la paix et la sécurité internationales²²².

Cette tendance constitue un réel défi pour l'organe principal de l'ONU²²³, dont la perception des Etats en crise est ainsi déformée. La position stratégique de l'Afghanistan, que d'aucuns qualifient avec ironie de *ventre mou* ou de *Carrefour*²²⁴ de l'Asie Centrale en fait effectivement un territoire situé aux confins d'une région sensible et d'influences tout aussi multiples qu'antagonistes. L'éclatement d'une « *guerre de déprédation nationale* » qui se superpose ou se mêle à une trame de conflits sociologiques, économiques et historiques quasiment insolubles, est un fait éminemment dangereux pour la paix et la sécurité de la région en cause et, partant, pour la stabilité des Relations internationales ; surtout, lorsqu'un gouvernement *de facto* livre avec frénésie une politique antidémocratique et belliqueuse. Outre les risques d'exportation de la violence interne au pays en question, l'instrumentalisation du territoire national, faute d'Autorité centrale, par des entités mues par un activisme apocalyptique, fait de l'Afghanistan un refuge pour les groupes terroristes dont les principaux dirigeants sont frappés d'apatridie et déclarés *persona non grata* par les nombreux Etats où ils sont tentés de s'abriter.

Le seuil de dangerosité de la crise afghane est donc ainsi déterminé par deux réalités, qui sont, en elles-mêmes, autant de facteurs d'un drame aux conséquences inimaginables. La région en question, qu'il est convenu d'appeler Asie Centrale par extension de ce concept aux alentours immédiats des anciennes Républiques musulmanes de l'Union soviétique et de la Mer Caspienne, est sujette à une instabilité chronique avec la montée d'irrédentismes, d'extrémismes de toute forme ; de prétendues révolutions aux couleurs vives²²⁵ ; de volontés de Puissances sous-régionales nourrissant des ambitions tout aussi légitimes qu'obscurcs et, autant dire préoccupantes pour la paix et la sécurité internationales.

Ainsi, convient-il de prendre en compte les menaces créées par la persistance d'un conflit complexe au voisinage de trois Puissances nucléaires sous tension (Paragraphe 1). Et si, en raison du caractère fondamentalement dissuasif de l'arme nucléaire, l'hypothèse d'un feu de cette nature en Asie Centrale à partir des braises afghanes peut paraître alarmiste, la crise qui aspire la vitalité de l'Etat en Afghanistan comporte un tout autre risque pour la paix et la sécurité internationales, dont les attentats antiaméricains de Septembre 2001 valident *a posteriori* la gravité. Il s'agit, en réalité, d'une double menace, caractérisée par la montée d'un irrédentisme islamiste couplé de terrorisme (Paragraphe 2).

²²² La destruction des infrastructures publiques, la détérioration de la paix civile sont des préoccupations des Nations Unies dans leur effort de rétablissement de la paix et de la normalité en Afghanistan durant la période de mise en place de la Mission spéciale conduite par M. MESTIRI (Résolution A/RES/48/208 du 10 Mars 1994, *Op. cit.*, p. 2) L'Assemblée générale tient particulièrement « compte du rapport étroit qui existe entre la relance de l'économie et le renforcement des moyens dont l'Afghanistan dispose à cet effet, d'une part, et le rétablissement de la paix et de la sécurité dans le pays, de l'autre » (Résolution A/RES/49/140 de Janvier 1995, adoptée le 20 Décembre 1994, p. 2) Suite à l'entrée en scène des *Taliban*, l'Assemblée générale se déclare désormais « préoccupée par l'intensification et la récente intensification des affrontements militaires en Afghanistan, qui font des victimes dans la population civile, entraînent une augmentation du nombre de réfugiés et de personnes déplacées et compromettent gravement la stabilité et le développement pacifique de la région » (Résolution A/RES/51/195 du 13 Février 1997, p. 5).

²²³ TEIXEIRA Pascal, « Un nouveau défi pour le Conseil de sécurité : comment traiter les Etats délinquants ou déchirés par des conflits internes ? », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. VI, pp.104-115.

²²⁴ DUPAIGNE Bernard et ROSSIGNOL Gilles, *Le carrefour afghan*, Gallimard, *Op. cit.*

²²⁵ Ces révolutions sont vertes et noires sous le sceau respectif des valeurs islamiques et islamistes; rouges au prisme du communisme ; roses, lorsqu'elles ont du mal à choisir entre l'Occident et le traditionnel « Etranger proche. » On en a même vue une orange, un peu plus loin. SAPIR Jacques, « La fin de la Guerre froide et le renouveau du Grand Jeu : incompréhensions et confrontations russo-américaines », in PIATIGORSKY Jacques et SAPIR Jacques (Dir.), *Le Grand Jeu. XXI^e siècle, les enjeux géopolitiques de l'Asie centrale*, Editions Autrement, *Collection « Mémoires/Histoire »*, Paris, 2009, pp. 161-192.

Paragraphe 1 : La persistance d'un conflit complexe au voisinage de trois Puissances nucléaires sous tension

L'énoncé peut paraître, à première vue, excentré de la problématique de la présente étude, qui vise à évaluer les capacités des acteurs européens à influencer sur la gestion à long terme d'une crise située au-delà de leur zone d'action géographique. Cependant, on peut objecter à cet *a priori* le fait que les guerres chroniques menées en territoire afghan par des acteurs extérieurs ou des factions politiques rivales créent de sérieux risques d'embrasement d'une région fort sensible, objet d'intrigues, de manipulations d'Etat et de conflits latents depuis le règne des Seigneuries locales. Les découpages arbitraires ayant donné naissance à des frontières instables dans cette contrée enveniment les tensions entre les Puissances militaires émergentes ; tensions susceptibles d'être exacerbées par la guerre chronique et complexe dont l'Afghanistan est en proie.

Cette guerre est d'autant plus menaçante pour la stabilité de la région ou sous-région que la césure née des attentats du 11 Septembre 2001 place l'Asie Centrale au cœur des préoccupations mondiales de sécurité ; avec l'ouverture progressive et inexorable d'un front virtuel aux allures de Guerre froide opposant, au prisme de la lutte antiterroriste, la « doctrine préventive » prônée par les Etats-Unis et la tactique de « l'Etranger proche » favorisée par la Russie²²⁶.

Loin de négliger les conséquences d'autres antagonismes, il est judicieux d'examiner, au prisme de la crise afghane, les mauvaises relations qui existent entre les Puissances nucléaires situées aux frontières immédiates de l'Afghanistan et qui manifestent un intérêt soutenu pour les dynamiques de gestion des crises dont leur voisin fait l'objet. Comme il est souligné plus haut, l'hypothèse d'une guerre nucléaire peut certainement paraître exagérée, mais on ne peut minorer le fait que l'influence de ces Puissances régionales s'étend de manière oblique sur la recherche d'une solution globale et durable en Afghanistan. C'est pourquoi, il semble prudent de craindre des effets de la crise afghane sur l'antagonisme indo-pakistanaï (A). Pour les mêmes raisons, la pratique d'une ingérence importante et systématique dans les affaires intérieures de l'Afghanistan peut également transformer ce qui, jusque-là, n'aura été qu'un conflit interne, en un risque de dégradation des relations non moins tendues qu'entretiennent l'Inde et la Chine (B).

A : LES EFFETS DE LA CRISE AFGHANE SUR L'ANTAGONISME INDO-PAKISTANAIS

L'instabilité et l'insécurité ne sont pas l'apanage du seul Afghanistan en Asie Centrale, car le sempiternel conflit que se livrent, à fleurets mouchetés, l'Inde et le Pakistan à propos du statut controversé du Cachemire²²⁷, fait partie des plaies qui infectent gravement cette région²²⁸. Sans être obligé de s'y appesantir, il est utile de rappeler que cette province est

²²⁶ JOLICOEUR Pierre, « Stabilité et sécurité au Caucase du Sud. La césure du 11 Septembre 2001 », in JUNEAU Thomas, HERVOUET Gérard, LASSERRE Frédéric (Dir.), *Asie Centrale et Caucase : une sécurité mondialisée*, Presses Universitaires de Laval, Collection « Politique étrangère et de sécurité », Québec, 2004., pp. 113-131.

²²⁷ Ce conflit traduit à lui-même la persistance des conflits suscités par la succession de l'empire britannique des Indes. KARAM Patrick, *Asie Centrale. Le Nouveau Grand Jeu*, L'Harmattan, Paris, 2002, pp. 110-114.

²²⁸ ETIENNE Gilbert, *Imprévisible Afghanistan*, Presses de Sciences Po, *Op. cit.*, pp. 90-92 et 136-138.

restée comme l'une des équations insolubles de l'indépendance et de la partition de l'Inde en Août 1947.

Dans la mesure où le Pakistan, « Le Pays des hommes purs », naît entre autres, par réaction des musulmans au choix de la Vache, animal sacré dans la tradition *indoue*, comme emblème national de l'Etat appelé à succéder à l'Empire britannique des Indes, ce symbole est, en lui-même, la traduction de la volonté de domination des rites indous sur les préceptes d'autres religions du pays. Ceci signifie, en clair, que la Vache étant sacrée, tous les habitants se devaient de tout consommer, y compris le porc.

C'est ici qu'intervient la prise de conscience de la minorité musulmane, dont la Grande figure *ourdou*, Muhammad Ali JINNAH est le porte-flambeau. Héros de l'indépendance face au Royaume-Uni comme le *Hindou* Jawaharlal NEHRU, il obtient, faute de compromis, l'indépendance d'un autre Etat à l'intérieur du bloc indien. Ainsi, plutôt qu'un Etat, l'abolition de l'Empire britannique donne-t-elle naissance à deux entités distinctes ; au nom de l'impressionnant et controversé droit des peuples à disposer librement de leur destin. Mais voilà que, l'Histoire se surprenant souvent à bégayer, le « peuple » bengali revendique ce même droit quelques années plus tard ; lequel, après moult tergiversations, consacre à son tour la partition du Pakistan avec la création en 1971 du Bangladesh, « le pays du Bengale », qui n'est rien d'autre que l'ancien Pakistan Oriental.

La référence à la religion islamique comme cause fondamentale de la partition des Indes, majoritairement ancrée dans la culture du Bangladesh, ne suffit donc pas à créer la « nation pakistanaise » dont rêvait JINNAH sous l'impulsion de la foi musulmane, comme l'Afghanistan l'a jusque-là fait avec succès²²⁹.

Qu'il s'agisse de la dislocation des Indes ou de la division du Pakistan, on pourrait longtemps épiloguer sur les causes profondes de ces séparations et tenter de regarder du côté des dirigeants et groupements privés déçus par ces faits douloureux. Toutefois, pour s'en tenir à ce qui nous préoccupe directement, on note que la province du Cachemire étant à majorité musulmane, la détermination des deux Etats est fort tenace pour ne plus céder un seul pouce de son territoire ; la situation actuelle de quasi *statu quo* étant encouragée par la non-reconnaissance – pour l'instant – d'un « peuple » cachemiri et son corollaire que serait la création d'un Etat indépendant servant de « rempart vivant » si ce n'est de « chair à canon » aux frères-ennemis. Car le Cachemire sert aujourd'hui de front avancé pour les deux Armées.

C'est ici que les positionnements stratégiques aux fins de résolution sinon de contrôle de la situation politique et militaire en Afghanistan s'avèrent capitaux pour l'Inde et le Pakistan. A la recherche de soutien ou de base de repli en cas de conflit ouvert, les deux Gouvernements voient nécessairement dans les perspectives de résolution durable au problème afghan une solution prompte à servir leurs « intérêts vitaux » dans la guerre larvée qui les oppose par le Cachemire interposé. La relation singulière que l'une et l'autre cherchent à préserver avec l'Afghanistan, la surenchère en matière de coopération sous-régionale dans les domaines aussi divers qu'essentiels comme l'économie, les sciences et techniques, l'armement, montrent à quel point la paix et la stabilité de l'Afghanistan constituent une préoccupation permanente, un secteur entier de la Politique extérieure de ces deux puissants

²²⁹ Telle est l'idée véhiculée par cette détermination des Peuples d'Afghanistan à s'ériger une digue ou un « rempart de la foi », BARRY Michael : *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan (1504-2001)*, Flammarion, *Op. cit.*, pp. 37-87.

voisins. Le jeu de funambule auquel se livrent les différents gouvernements afghans, soucieux de ne laisser transmettre quelque préférence pour l'Inde ou le Pakistan vient à l'appui de ce « Triangle infernal .»²³⁰

D'une part, l'Inde et l'Afghanistan ont en commun l'héritage historique de l'Empire Moghol, établi par les descendants de Gengis KHAN qui ont autrefois régné sur les terres allant de Kaboul à Cochin au sud du sous-continent indien. Ce n'est donc pas le fruit du hasard que l'une des chaînes de montagnes de l'*Himalaya*, aujourd'hui située en territoire afghan, porte le nom combien évocateur d'*Hindou-kouch*, « Tueur d'Hindous ». Il est donc tout naturel que la mosaïque des peuples afghans laisse apparaître les Hindous comme l'une des minorités nationales, dont le sort ne saurait par ailleurs laisser les dirigeants indiens insensibles face à une crise politique qui n'en finit pas de faire ses principales victimes parmi les populations civiles. En guise d'assistance, l'Inde dépense sans compter dans la formation universitaire de nombreux cadres afghans ; sans oublier le soutien logistique et financier discrètement accordé aux mouvements politiques modérés ou carrément hostiles à l'instauration d'un Islam politique qu'elle redoute par-dessus tout comme un instrument de propagande savamment entretenu par le Pakistan contre ses intérêts au Cachemire.

Point n'est donc besoin de préciser que les groupements politiques opposés aux extrémistes comme Gulbuddin HEKMATYAR et au régime de l'Emirat islamique d'Afghanistan établi par les *Taliban*, reçoivent avec bonheur les soins de la bienveillance intéressée du Gouvernement indien. Or il est un truisme que de rappeler que les *Taliban* sont le produit le plus pur des *Madrassa* de Peshawar et de Rawalpindi, dont la mission a longtemps consisté à instruire et convertir des milliers de jeunes Afghans réfugiés ou nés en exil aux interprétations les plus radicales de la pensée islamique tels que le *wahhabisme*²³¹ et l'idéologie *Deobandi*²³². Le socle de cette relation privilégiée que le Pakistan entretient avec l'Afghanistan est constitué par l'important segment, incontournable dans les deux sociétés, que certains appellent *Pachtounes* et d'autres *Pathans* selon qu'il s'agisse d'Afghans, de Pakistanais voire d'Indiens du Cachemire. La frontière impossible²³³ tracée entre les deux Etats est la preuve la plus évidente de ce lien intime qui offre au Pakistan l'opportunité de poursuivre l'objectif d'une *profondeur stratégique*²³⁴ susceptible de lui conférer un soutien inestimable en cas de conflit ouvert avec son ennemie héréditaire.

En somme, au regard du rôle tenu par le Pakistan durant la guerre d'hégémonie imposée à l'Afghanistan par l'U.R.S.S., on est forcé de reconnaître qu'en droit comme en fait, le Pakistan est, de tous les pays limitrophes celui qui exerce une influence décisive dans le traitement des problèmes politiques et militaires afghans. Il est, de ce fait, intéressant de se demander si la signature des Accords de Genève d'Avril 1988 préparant au retrait des troupes d'occupation et au retour à la paix en Afghanistan, entre le Pakistan et l'« Ogre

²³⁰ ETIENNE Gilbert, « Afghanistan-Pakistan-Inde : Un croissant dangereux », *Géopolitique*, n° 77, Janvier-Mars 2002, p. 46-53

²³¹ Rite islamique d'inspiration saoudienne prêchant l'authenticité, voir Glossaire de la présente étude, p. 444.

²³² Le *déobandisme* est une doctrine religieuse préconisant une pratique extrémiste de la Loi coranique, voir Glossaire de la présente étude, p. 444.

²³³ Cette frontière est tellement artificielle, que les populations locales l'ont surnommée *Sarhad Azad* ou « frontière libre », ZIKRIA Habib et MISSEN François, *Pour mieux comprendre l'Afghanistan*, Edisud, *Op. cit.*, p. 68.

²³⁴ Ou *Strategic depth*, selon l'expression anglaise employée par les médias pakistanais, in BARRY Michael : *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan (1504-2001)*, Flammarion, *Op. cit.* p. 354.

soviétique »²³⁵, ne constitue finalement pas un acte tutélaire et d'administration internationale implicite dont l'Afghanistan aura à porter encore longtemps les séquelles.

Contraint d'endosser les termes d'arrangements politiques conclus entre les Forces d'occupation et un Etat tiers en ses lieux et nom, dans un contexte international où les Nations Unies jouent un rôle de caisse d'enregistrement, revint pour l'Afghanistan à se mettre en situation d'Etat sous tutelle ou sous curatelle par rapport au Pakistan²³⁶. La décentralisation et la délocalisation de l'activité humanitaire des Nations Unies et de la Communauté internationale dans le cadre de la Mission spéciale établie par la résolution 48/208 de l'Assemblée générale en Décembre 1993 et, récemment, pour le compte de la Mission d'assistance créée par la résolution 1401 (2002) du Conseil de sécurité donnent également au Pakistan un sentiment d'ingérence « fraternelle » qui en fait, au demeurant, une sorte de protecteur naturel pour l'Afghanistan. Mais l'« Afghan », expert d'un jeu de pouvoir séculaire et opportuniste, n'oublie pas l'allégorie de « la chèvre entre deux lions »²³⁷ que sous-entend toute forme de parti pris d'un Robuste en faveur du plus faible dans un conflit qui oppose ce dernier à une autre Puissance.

En définitive, l'affrontement indirect entre l'Inde et le Pakistan se fait autant à travers leurs revendications sur le Cachemire qu'à l'aune de leurs positionnements stratégiques en Afghanistan²³⁸. Cette confrontation maintient une forme d'équilibre, dans la mesure où l'une des deux Puissances nucléaires n'a aucun intérêt à voir le plus affaibli de leurs voisins être phagocyté par un plus puissant ou disparaître totalement, du fait de ses propres turpitudes. On comprend, dès lors, qu'un conflit persistant et protéiforme en territoire afghan mette indirectement en péril ce fragile écosystème et, partant, la paix et la sécurité internationales. L'assistance à une faction afghane par une Puissance équivaut donc nécessairement à un acte de provocation voire une « déclaration de guerre » implicite vis-à-vis de l'autre. Les récents attentats perpétrés le 1^{er} Décembre 2008 à Bombay (Inde) par un groupe extrémiste instrumentalisé par les Services secrets du Pakistan et ceux commis en fin 2001 au sein même du Parlement indien montrent combien la tension est à fleur de peau entre ces « frères ennemis. »

Raviver cette tension, par négligence ou pusillanimité, en se contentant de souffler aux acteurs afghans quelques messages d'encouragement à distance quant aux conditions de négociation de la paix durable, eût constitué pour l'Europe un véritable aveu d'impuissance et un acte de non-assistance à Peuples en danger. Le déploiement des mécanismes européens dans les processus successivement établis par la Mission spéciale des Nations Unies (UNSMA) et par la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) participe donc à cet important exemple de contribution au paradigme de prévention des conflits qui se joue, à l'abri des médias et d'une bonne partie de la doctrine, dans ce pays incontournable de l'Asie Centrale. Ce défaut de publicité autour des apports de l'Union

²³⁵ ARCHAMBEAUD Gaït, *Le Principe d'Egalité et la Constitution de l'Afghanistan de janvier 2004*, L'Harmattan, *Op. cit.*, p. 16.

²³⁶ ETIENNE Gilbert, *Imprévisible Afghanistan*, Presses de Sciences Po, *Op. cit.* p. 89 s.

²³⁷ Cette image serait l'un des fruits de l'héritage légué à ses fils par l'émir Abdur RAHMAN KHAN, recommandant à ses successeurs de trouver un juste milieu dans leur coopération avec les puissances européennes du XIXe siècle en Asie Centrale, la Russie et le Royaume-Uni. AZOY G. Whitney, *Bozkashi. Jeu et pouvoir en Afghanistan*, Editions Le Capucin, *Collection « Les essais »*, Lectoure, 2002, p. 135. Egalement, BARRY Michael : *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan (1504-2001)*, Flammarion, *Op. cit.*, p. 190.

²³⁸ BALENCIE Jean-Marc, LA GRANGE Arnaud de, *Mondes rebelles. Guérillas, milices, groupes terroristes*, Editions Michalon, Nouvelle édition revue et augmentée, Paris, 2001, pp. 376, 377 et 380.

européenne et ses Etats membres à la gestion des tâches relatives à la paix et à la sécurité en Afghanistan est déploré par un ancien officiel du processus²³⁹.

On se doit, enfin, d'indiquer qu'une fois mis en relief les risques encourus par la paix et la sécurité internationales résultant d'une probable confrontation militaire entre l'Inde et le Pakistan, il reste à prolonger ce débat par l'examen d'un autre front susceptible d'être ouvert à la frontière de l'Afghanistan du fait des guerres désastreuses qui s'y déroulent. En effet, la protection des minorités et le financement de groupements alliés sûrs par les deux voisins précités de l'Afghanistan sont des privilèges qui peuvent également être disputés à d'autres acteurs régionaux dont le rôle dans la gestion de la crise afghane est plus discret, alors que les conséquences de cette crise peuvent parfaitement déborder sur le versant nord-est et contribuer d'autant à dégrader les relations entre l'Inde et la Chine.

B : LA CRISE AFGHANE, UN RISQUE DE DEGRADATION DES RELATIONS ENTRE L'INDE ET LA CHINE

Décidés à n'avoir aucun contact direct durant les luttes d'influence qui composent le système du *Grand Jeu*, la Russie et le Royaume-Uni conviennent du tracé de la frontière nord-est de l'Afghanistan en encourageant l'annexion du Badakhshan en 1873. Plutôt qu'une frontière, il s'agit d'un étirement de la juridiction afghane jusqu'aux confins de la Chine, qui permet aux deux concurrents d'éviter une lutte frontale ; ainsi, l'Afghanistan devient totalement un rempart entre ces puissances impérialistes²⁴⁰. Qu'à cela ne tienne, la soixantaine de kilomètres que compte cette délimitation fait l'objet d'une attention toute particulière de la part du Gouvernement chinois ; notamment depuis que le Turkestan Oriental est annexé à la Chine.

L'émission de millions de réfugiés, l'essor des stupéfiants, florissants à la frontière sino-afghane, et d'autres trafics participant à l'économie criminelle sont les principaux risques dérivés de la crise d'Afghanistan, susceptibles de menacer la stabilité de la province chinoise du Xinjiang, contiguë à la région afghane du Badakhshan dont la forme semble "tendre la main" ou "tirer la langue" à la Chine. A l'inverse, vis-à-vis des *Ouïgours* et les *Kazakhs*, minorités chinoises frontalières, faisant partie des peuples vivant également en Afghanistan, on ne peut affirmer que l'intérêt de cette autre Puissance nucléaire, pour la paix et la sécurité de son voisin soient des moindres parmi les plus considérables qui entrent en compétition dans la sous-région.

L'autre partie d'échecs du Grand Jeu qui se joue entre la Chine, la Russie et les Etats-Unis ne saurait manquer d'influer sur le positionnement chinois en Afghanistan, en tant qu'arrière-cour des pays de la région caspienne, membres de l'Organisation de Shanghai où la Chine joue le rôle de contrepoids entre la Russie et les Etats-Unis dont elle estime l'intervention en Afghanistan désastreuse pour la stabilité régionale²⁴¹. On peut regretter que le positionnement de la Chine ne soit pas suffisamment commenté par la doctrine, en dépit

²³⁹ KLAIBER Klaus-Peter Dr, "The European Union in Afghanistan : Lessons Learned", *European Foreign Affairs Review*, N° 1/2007, p. 11.

²⁴⁰ ZIKRIA Habib et MISSEN François, *Pour mieux comprendre l'Afghanistan*, Edisud, *Op.cit.* pp. 62-65.

²⁴¹ L'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS) est formellement institutionnalisée le 15 Juin 2001, avec la Russie et la Chine comme Puissances de proue. SAPIR Jacques, « La fin de la Guerre froide et le renouveau du Grand Jeu : incompréhensions et confrontations russo-américaines », In PIATIGORSKY Jacques et SAPIR Jacques (Dir.), *Le Grand Jeu*, Autrement, *Op. cit.*, pp. 169-171.

des points qu'elle a proposés peu avant la Conférence des Nations Unies, couronnée par la signature de l'Accord de Bonn ; d'autant plus que les intérêts chinois se trouvent ici doublement menacés par l'émergence de l'Inde et la présence militaire des Etats-Unis²⁴².

D'un autre côté, les velléités d'islamisation des régimes politiques en Asie Centrale, à partir des « Révolutions » iranienne et afghane, sont de nature à mettre la Chine en état d'alerte permanent face aux corruptions des mœurs que pourrait exporter l'idéologie extrémiste des *Taliban* et leurs complices du réseau *Al Qaïda*. L'idée d'une expansion insidieuse de l'Islam politique prôné par le *Hezb-i-Islami* (Parti islamique) de G. HEKMATYAR et la montée du fondamentalisme islamiste promu par les *Taliban* sont des éléments que cherche à contenir la Chine, dont quelques minorités (*Ouïghours, Kazakhs* et *Huis*) sont, en tant que populations musulmanes, susceptibles d'être réceptives aux appels des idéologies extrémistes imputées à la *Charia* (Loi coranique).

Outre la Chine, l'Inde et le Pakistan dont la situation corrélative vient d'être examinée, d'autres pays limitrophes plus au nord ont à cœur le rétablissement de la paix en Afghanistan comme condition de leur propre sécurité. Le Plan de paix proposé par le Kazakhstan en Avril 2001 exprime assez clairement ces préoccupations²⁴³. Le message ainsi délivré au Secrétaire général des Nations Unies par cet incontournable voisin du nord montre à quel point l'Etat afghan est perçu comme un instrument au profit d'une politique incontrôlée, et donc menaçante, pour l'intégrité des territoires mitoyens et le maintien de la sécurité collective.

L'analyse de la poussée de cet irrédentisme islamique mâtiné de terrorisme mérite, du fait de son caractère transversal et de son impact sur la décision d'une intervention internationale en Afghanistan, un examen distinct. Cette modalité favorise la mise en lumière des liens complexes que ces deux phénomènes entretiennent entre eux, au point de réquisitionner l'attention de la Communauté internationale sur un pays qui, jusqu'en Septembre 2001 encore, vivait dans la pénombre de ses « bouddhas géants », témoins impassibles d'une civilisation millénaire, mêlée et prospère.

Paragraphe 2 : La montée d'un irrédentisme islamique couplé de terrorisme

Si les présents développements mettent volontairement sous le boisseau le rôle des acteurs extérieurs de la reconstruction de l'Etat telle que l'Europe, c'est en raison du caractère général que présente le contexte géopolitique dont fait partie la crise afghane. L'alliance objective entre cette interprétation rigoriste des préceptes religieux, pompeusement appelée *islamisme*²⁴⁴, et les actes d'un terrorisme à vocation *apocalyptique* dans la crise qui dévore les

²⁴² CHETERIAN Vicken, « L'Asie centrale, base arrière américaine », *Le Monde diplomatique*, Février 2003, p. 20 et 21.

²⁴³ On peut précisément y lire que « [l]a guerre ininterrompue, la transformation de ce pays en l'un des principaux centres mondiaux de production et d'exportation de stupéfiants, la concentration sur son territoire d'une énorme quantité d'armements et la présence de centres d'instruction pour les groupes terroristes exacerbent les tensions dans la région et représentent une menace réelle pour la stabilité et la sécurité de l'Asie Centrale et du monde entier. » *Lettre date d 26 Avril 2001, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Kazakhstan auprès de l'Organisation des Nations Unies*: « Conception du Kazakhstan au sujet du règlement de la situation en Afghanistan », Document A/55/916-S/2001/419 du 27 Avril 2001, p. 2.

²⁴⁴ ROY Olivier, « La désacralisation de l'islamisme », *Géopolitique*, n° 73, Mars 2001, PUF, Paris, p. 68-69 ; GUNN T. Jeremy, « Islam et Islamisme : Le défi pour la sécurité en Asie Centrale », in JUNEAU Thomas,

fondations de l'Etat, font de la situation politique et militaire en Afghanistan une menace réelle pour la stabilité de l'Asie Centrale. Or, en raison des interdépendances de l'ordre international en vigueur, cette instabilité locale ne peut être sans conséquences désastreuses pour la paix et la sécurité internationales. Les deux phénomènes constitués par cette forme d'irréductibilité et le terrorisme de masse étant néanmoins distincts quant à leur nature et à leur portée, il s'avère indispensable d'en présenter séparément la substance, même si leurs objectifs finissent par se rejoindre dans le rejet des valeurs d'importation occidentale.

Aussi, semble-t-il opportun de voir en premier lieu les apories de l'interprétation politique de l'Islam dans le système international contemporain (A) ; non seulement au regard des prétendues valeurs universelles de démocratie, de citoyenneté et de constitutionnalité ; mais aussi et surtout, à l'aune des exigences liées à la capacité d'un tel système à exercer pleinement les attributs de la souveraineté sur une scène internationale éminemment compétitive. Il s'agit, en second lieu, de voir comment la crise de l'Etat afghan coïncide progressivement avec l'affirmation d'une menace nouvelle résultant des actes de terrorisme(B).

A : LES APORIES DE L'INTERPRETATION POLITIQUE DE L'ISLAM DANS LE SYSTEME INTERNATIONAL CONTEMPORAIN

Il est, depuis l'instrumentalisation du christianisme par le politique tel qu'il ressort du paradigme de l'« Eglise catholique romaine », clairement établi que la confusion du temporel et du spirituel, pourtant récusée par le Christ²⁴⁵, n'est pas l'apanage de l'Islam. A la suite de cette confusion, l'Etat épouse les canaux du christianisme pour des raisons évidentes de contrôle des masses et de stabilisation de la vie publique par les préceptes d'intégrité inhérents à la religion²⁴⁶. Un autre fait clairement établi est la survivance des règles et des pratiques religieuses au mouvement d'épanouissement intellectuel et de progrès scientifiques qu'il convient d'appeler modernité²⁴⁷ ; car on peut affirmer, sans risque de se tromper que la religion, « opium du peuple »²⁴⁸ et instrument de domination politique²⁴⁹, est loin d'avoir fini de faire des ravages pour les uns, ou de diffuser ses prescriptions vertueuses pour les autres.

Pour ce qui concerne plus exactement l'Afghanistan, il est difficile de situer avec précision ce qu'a pu être l'ordre juridique en vigueur sous le gouvernement *de facto* instauré

HERVOUET Gérard, LASSERRE Frédéric (Dir.), *Asie Centrale et Caucase : une sécurité mondialisée*, Presses Universitaires de Laval, *Op. cit.* pp. 153 ss.

²⁴⁵ Selon l'Evangile, MATTHIEU XXII, 21, le Christ répond aux Pharisiens et aux Hérodiens venus hypocritement l'interroger sur la nécessité de payer l'impôt à l'occupant romain de la manière qui suit : « Rendez donc à César ce qui est à César, et à Dieu ce qui est à Dieu. » *La Bible de Jérusalem*, Traduite en français sous la direction de l'Ecole biblique de Jérusalem, Editions de références avec notes et augmentée de clefs de lectures, Les Editions du Cerf, et Les Editions Fleurus, Rome, 1999, p. 2022.

²⁴⁶ KANTOROWICZ Ernst, *Les deux Corps du Roi. Essai sur la théorie politique au Moyen Age*, Traduit de l'anglais par Jean-Philippe GENET et Nicole GENET, Gallimard, Paris, 1989, 638 p.

²⁴⁷ GUETNY Jean-Paul, « La modernité n'a éteint ni le fait religieux ni la quête de spiritualité », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 57-59.

²⁴⁸ MARX Karl, *Contribution à la critique de la philosophie du droit de Hegel. Introduction*, in *Sur la religion*, Editions sociales, Paris, 1972, p.42 ; Egalement, MARX Karl, *L'introduction à la « Critique de la philosophie du droit de Hegel »*, Traduction et Commentaire de Eustache KOUVELAKIS, Ellipse, Paris, 2000, 64 p.

²⁴⁹ BAKOUNINE Michel, *Dieu et l'Etat*, Edition revue et postfacée par Joël GAYRAUD, Editions Mille et une nuits, n° 121, 2000, 119 p.

par les *Taliban*, mais on dispose de précieuses sources d'informations des Nations Unies²⁵⁰, de chercheurs²⁵¹, praticiens et officiels²⁵² afghans, qui permettent d'en cerner amplement la nature. Suivant de nombreuses analyses, les *Taliban* fondent leur système juridique et politique, exclusivement religieux, sur la conception la plus rigoriste et extrémiste de la religion islamique. A l'instar de l'idéologie ayant naguère inspiré le mouvement politique égyptien plus connu sous le nom des « Frères musulmans », le régime fondamentaliste afghan s'inscrit dans le club devenu fermé des organisations qui prétendent exercer le pouvoir politique conformément aux préceptes religieux²⁵³.

La référence à l'organisation née en Egypte en 1928 est loin d'être allégorique et allusive²⁵⁴; car elle est précisément créée par Hassan Ibn AHMAD AL-BANNA comme rempart à la domination des puissances impérialistes occidentales et au relâchement des mœurs locales imputés au fait colonial. L'extrême popularité des *Frères musulmans* auprès des masses dans les pays arabes et de confession musulmane incite, naturellement, Gamal Abdel NASSER, chef de l'Etat de l'époque, à prononcer la dissolution de leur mouvement en 1957. Aussitôt, une branche armée clandestine et très active, baptisée *djihad islamique* est mise en place pour opposer d'intenses représailles aux sanctions judiciaires lourdes et rigoureuses prononcées à l'encontre de leurs partisans et sympathisants.

Quelques attentats spectaculaires comme l'assassinat du président Anouar El-SADATE le 6 Octobre 1981 sont ainsi revendiqués par cette organisation, déterminée à prendre part par tous les moyens, à la lutte pour le pouvoir au nom des valeurs de l'Islam. On trouve dans la brève comparaison qu'il est possible de faire entre les entités fondamentalistes égyptienne et afghane un programme politique directement inspiré des Lois divines : « *Dieu est notre but, le prophète notre guide, le Coran notre loi (Constitution), la guerre sainte (djihad) notre voix, mourir à la guerre sainte notre suprême désir.* »²⁵⁵ Il n'y a rien, dans ce slogan ou cette devise qui soit surprenant pour ce qui concerne les *Taliban*, moines formés en exil dans les écoles coraniques du Pakistan.

²⁵⁰ Notamment : *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général*, 17 Mars 1998, Document A/52/826-S/1999/222, paragraphes 9-13.

²⁵¹ FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan : du provisoire au transitoire. Quelles perspectives ?*, Préface de Michael BARRY, Editions Langues et Mondes, *Collection « L'Asiathèque »*, Paris, 2004, 252 p.

²⁵² Notamment, deux professeurs de Droit public et anciens diplomates d'Afghanistan à Paris: BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan : Droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747*, L'Harmattan, Paris, 2002, 443 p. ; HAQUANI Zalmai, *Une vie d'Afghanistan*, Entretiens avec Sébastien BRABANT, Marc HECKER, Paul PRESSET, Préface de Roland BARRAUX, L'Harmattan, *Collection « International »*, Paris, 2006, 266 p.

²⁵³ ZEMNI Sami, "The Modernity of Islamism and Jihad Militancy", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 199-212 ; A contre-courant, ROY Olivier, « La "montée en puissance d'une internationale islamiste" est un mythe qui a fait long feu », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 110-112 ; Egalement, HUGUEUX Vincent *et alii*, « Ce que pense vraiment le monde musulman », *L'Express*, n°2627, 8-14 Novembre 2001, p.81.

²⁵⁴ Même si la pensée de Sayyid Jamal Al-Din AL-AFGHANI sur la lutte des musulmans contre la domination occidentale et la prise en main de leur propre destin, dès la seconde moitié du XIXe siècle est fort antérieure à l'idéologie du mouvement égyptien. Le théoricien persan englobe d'ailleurs ces thèses dans une série de « Réfutations des matérialistes. » DUPAIGNE Bernard et ROSSIGNOL Gilles, *Le carrefour afghan*, Gallimard, *Op. cit.*, pp. 72, 73.

²⁵⁵ Cette profession de foi produite par les Frères musulmans ne donne, naturellement, qu'une image du régime fondamentaliste afghan. KHERAD Rahim, « La paix et la sécurité internationales à l'épreuve du régime des Tâlebân (actes de terrorisme et logique de coercition) », in MEHDI Rostane (Dir.), *Les Nations unies et l'Afghanistan*, A. Pedone, *Op. cit.*, p. 58.

Ce qu'il apparaît préoccupant, c'est de noter que cette déclaration constitue effectivement le socle du gouvernement qui va s'imposer dès Septembre 1996 à Kaboul. En effet, afin de s'atteler rapidement à cette dynamique, les *Taliban* s'emploient à s'organiser en association politique en développant une boulimique appétence à la guerre²⁵⁶. Pour confirmer leur détermination, ils élèvent en Avril 1996 à Kandahar le mollah Mohammed OMAR au rang d'*Amir-ul Momenin*²⁵⁷, « Commandeur des croyants » ou « Guide éclairé » (Chef de l'Etat). L'instauration du régime sous le nom d'Emirat islamique d'Afghanistan traduit en elle-même le programme du mouvement qui contraint à l'exil le Gouvernement que continuent à reconnaître les Nations Unies au nom du sacro-saint et par trop fictif principe de souveraineté. Désormais, les canaux de la légalité sont associés aux voies insondables de la Légitimité divine

Outre la confusion des sphères temporelle et spirituelle, l'application abusive de la *Charia* va devoir désormais investir tous les domaines de la vie publique et privée en Afghanistan. La matérialisation de ces objectifs est concrétisée par la création d'un département chargé de la « Répression du vice et de la Promotion de la vertu »²⁵⁸ ou du ministère de « l'ordonnancement du bien et de l'interdiction du mal »²⁵⁹ On y trouve ainsi les influences des doctrines *sunnites* de l'islam *wahhabite* dont l'Arabie Saoudite est le berceau et qu'elle propage à souhait dans les écoles coraniques du Pakistan pour faire face à l'essor de l'Islam *chiite* propagé par l'Iran.

Dans cet autre bras de fer qui se joue en Asie Centrale, où l'Afghanistan est considéré comme un réservoir d'alliances, les *Taliban* dont le royaume saoudien est, avec le Pakistan et les Emirats arabes unis, l'un des rares Etats à reconnaître le gouvernement²⁶⁰, servent d'instruments politiques au service d'une conception fondamentaliste des doctrines religieuses qui semblent s'être soudain réveillées dans cette sous-région²⁶¹ après la dissolution de l'Union soviétique. Naturellement, dirions-nous, la confusion qui règne à la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan favorise l'essor de ce fondamentalisme²⁶² dont les actes de violence frappent indistinctement les infrastructures publiques et les objectifs civils.

Et comme dans tout système où règne l'obscurantisme, les principales victimes sont toujours les segments les plus vulnérables et pacifiques de la société. Les décrets répressifs (*Fatwa*) pris par Mohammad OMAR visent alors particulièrement les femmes, les filles et les minorités nationales, tant au niveau de leur vie privée que de l'accès aux fonctions et services publics. Hormis la Santé publique, où les autorités prescrivent aux femmes de n'être soignées que par le personnel médical féminin, les secteurs de l'Education, de l'esthétique ainsi que le droit au travail, la liberté d'association et de regroupement sont rudement interdits aux

²⁵⁶ BARRY Michael, « Afghanistan : les séminaristes de la guerre », *Politique internationale*, n° 74, hiver 1996-1997, p.73-74.

²⁵⁷ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, 14 Août 2001, A/55/1028-S/2001/789, *Op. cit.* paragraphe 56.

²⁵⁸ ETIENNE Gilbert, *Imprévisible Afghanistan*, Presses de Sciences Po, *Op. cit.* p. 101.

²⁵⁹ DUPAIGNE Bernard et ROSSIGNOL Gilles, *Le carrefour afghan*, Gallimard, *Op. cit.*

²⁶⁰ Rapport du Secrétaire général sur *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 16 Juin 1997, Document A/51/929-S/1997/482, paragraphe 14.

²⁶¹ ACHCAR Gilbert, *L'Orient incandescent : l'islam, l'Afghanistan, la Palestine : mise à l'épreuve d'une approche marxiste*, Lausanne, 2003, 300 p.

²⁶² ABOU ZAHAB Mariam, ROY Olivier, *Réseaux islamiques : la connexion afghano-pakistanaise*, Editions Autrement, Collection « CERI-Autrement », Paris, 2002, 85 p.

Afghanes ; privant ainsi un pays en quête de souffle d'une importante fraction de ses forces vives.

C'est pour cette raison et tant d'autres qui compromettent l'humanité de la femme en Afghanistan, que la position commune 98/108/PESC²⁶³ amène le Conseil de l'Union européenne à engager « *les factions afghanes à mettre un terme aux politiques discriminatoires et à reconnaître, à protéger et à promouvoir l'égalité des droits et la dignité des hommes et des femmes, y compris l'accès aux établissements d'enseignement et aux services de santé, l'emploi hors du foyer, l'intégrité physique et le droit de ne pas faire l'objet d'actes d'intimidation et de harcèlement.* » Est-il, dans ce contexte, nécessaire de s'attarder sur le sort des loisirs, dont le cinéma, l'une des industries prometteuses des pays en développement, paie le lourd tribut ? L'interdiction de l'imagerie, assimilée aux idoles que condamne le Livre Saint²⁶⁴, frappe d'infamie la télévision, le cinéma, la musique et d'autres œuvres artistiques et culturelles qui faisaient pourtant vivre tant de créateurs.

On assiste donc, au détriment d'une société en voie de développement, avide de progrès, à un obscurantisme prosélyte auquel s'ajoute une intolérance antédiluvienne caractérisée par la farouche volonté du régime fondamentaliste afghan d'effacer tous les vestiges culturels et culturels non-islamiques et pré-islamiques du pays. Il s'en suit une politique de destruction systématique des œuvres de mémoire, au mépris des appels à l'application des obligations internationales de l'Afghanistan et du fait que nombre des pièces pillées et démolies sont inscrites au patrimoine historique de l'UNESCO²⁶⁵. Au risque de paraître inconséquent, on peut néanmoins noter le caractère ironique de cette politique d'intolérance qui produit un impact plus significatif sur les préoccupations internationales pour la situation afghane, autant dire mieux que les difficultés d'ordre structurel qui auraient dû alerter la Communauté internationale au sort des Afghans depuis la destruction de ce pays par une éprouvante et tragique décennie d'invasion et d'occupation soviétiques.

Alors, s'il faut sacrifier quelques « momies » pour rappeler au monde l'existence de l'immense et riche pays qu'est l'Afghanistan, le dynamitage, le 10 Mars 2001, des grandes sculptures de *Bouddha* creusées dans une falaise de la province de Bamiyan devient un acte à la fois prévisible²⁶⁶ et certainement justifiable. A preuve, la levée de boucliers qui s'en suit est similaire aux réactions des instances internationales à une attaque terroriste perpétrée contre des êtres humains. Il suffit d'en retracer l'historique au travers des résolutions du Conseil de sécurité. En effet, à la suite d'un certain nombre de décisions des Nations Unies telles les résolutions 1193 (1998)²⁶⁷, 1214 (1998) et 1267 (1999)²⁶⁸, les déclarations²⁶⁹ de la

²⁶³ Position commune 98/108/PESC du 26 Janvier 1998 précitée, article 3, paragraphe 2.

²⁶⁴ La Sourate 2 (*Al-Baqarah* ou la vache)-Verset 23 du Coran appelle « témoins (les idoles) », les forces obscures que les non-croyants adorent « en dehors d'Allah », *Le Saint Coran et la traduction en langue française du sens de ses versets*, Revisité et Edité par la Présidence Générale des Directions des Recherches Scientifiques Islamiques d'Ifita, de la Prédication et de l'Orientation Religieuse, l'an 1410 de l'Hégire, p. 4.

²⁶⁵ BOINET Alain *et al.*, *Afghanistan. La mémoire assassinée*, Colloque "Patrimoine d'Asie centrale" UNESCO, le 2 Mars 2001, Editions Mille et une nuits, *Collection* « Les petits livres », n° 39, Octobre 2001, imprimé à Evreux, 141 p.

²⁶⁶ CENTLIVRES Pierre, *Les bouddhas d'Afghanistan : la formidable histoire de ces géants de pierre et leur tragique disparition*, Favre, Lausanne (Suisse), 2001, 129 p ; MAKHMALBAF Mohsen, *En Afghanistan, les bouddhas n'ont pas été détruits, ils se sont écroulés de honte*, Editions Mille et une nuits, Evreux, 2001, 110 p. ;

²⁶⁷ Le Conseil de sécurité s'y déclare « résolument attaché [...] au respect du patrimoine culturel et historique du pays », résolution 1193 (1998) du 28 Août 1998, *Op. cit.* alinéa 6.

Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne et les positions communes 2000/55/PESC²⁷⁰, 2001/56/PESC²⁷¹ demandent aux *Taliban* d'appliquer, conformément aux engagements internationaux de l'Afghanistan dont ils assurent *de facto* la succession, la Convention de Novembre 1972 sur la sauvegarde du patrimoine culturel de l'Humanité identifié sur les territoires nationaux.

Aussi, la destruction et la censure systématiques de tout ce qui rappelle, de près ou de loin, les valeurs de la modernité (divertissements, esthétique, démocratie, Etat de droit) et la manifestation de la liberté (d'opinion, de culte, d'expression, d'association), au nom d'une interprétation puritaine et certainement erronée de l'Islam, font porter aux *Taliban* le dangereux oxymore de « Fous de Dieu. » Si fous, que dans le cadre des luttes d'influence qui opposent les musulmans *sunnites* auxquels appartiennent les *Taliban*, aux musulmans *chiites* considérés comme hérétiques, les hommes du mollah OMAR violent sciemment les normes et usages diplomatiques et consulaires vis-à-vis de la République islamique d'Iran en séquestrant et ôtant la vie aux membres de son personnel en poste à Mazar-i-Sharif, au nord de l'Afghanistan.

Condamné à un activisme normatif considérable, le Conseil de sécurité exprime sa profonde préoccupation face à ces actes déplorables, qu'il condamne avec énergie à l'alinéa 10 et au paragraphe 8 de la résolution 1193 (1998) du 28 Août 1998.

Par le truchement de la présidence de l'Union européenne²⁷², l'Europe s'indigne et condamne aussi avec fermeté les actes regrettables, portés à l'Iran et antinomiques à la Convention de Vienne du 18 Avril 1961 sur les relations diplomatiques et consulaires. A cet effet, « [l]’Union européenne demande qu’une enquête soit menée d’urgence sur ces crimes et que leurs auteurs soient inculpés en conséquence. L’Union européenne demande aux talibans de coopérer pleinement pour que les diplomates et les autres ressortissants iraniens

²⁶⁸ Adoptée sous l'empire du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, cette résolution place pratiquement la question de la protection des œuvres de mémoire de l'Afghanistan en tête de ses préoccupations (alinéa 2). Résolution 1267 (1999) du 15 Octobre 1999, *Op. cit.*

²⁶⁹ Préoccupée par ce qui n'était encore qu'une menace proférée par les *Taliban* « de faire sauter les *Bouddhas aveugles de Bamiyan* », l'une d'entre elles affirme : « L'Union européenne tient à rappeler la convention du 23 Novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. En tant qu'Etat partie à cette convention, l'Afghanistan a reconnu que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine, notamment culturel, situé sur son territoire lui incombe au premier chef. » La déclaration va d'ailleurs plus loin qu'une simple mise en garde à quelque partie en indiquant que « [d]ans le contexte de cette convention, l'Union européenne engage fermement toutes les parties afghanes à prendre les mesures appropriées pour interdire et empêcher toute forme de vol, de pillage ou d'appropriation illicite des biens culturels de la nation afghane et tout acte de vandalisme dirigé contre ces biens et, si nécessaire, pour y mettre fin. » Déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur la *préservation du patrimoine culturel afghan*, Islamabad et Bruxelles, le 14 Mai 1997, *Bull. UE* 5-1997, point 1.4.3.

²⁷⁰ Le Conseil de l'UE y déclare qu'il « engagera toutes les factions à respecter et protéger le patrimoine culturel afghan », position commune 2000/55/PESC du 24 Janvier 2000, précitée, article 3-f). Cette position commune réitère les dispositions de l'article 3, paragraphe 6 de la position commune 1999/73/PESC du 25 Janvier 1999 précitée qu'elle abroge.

²⁷¹ Selon cet acte juridique PESC, le Conseil de l'Union européenne affirme qu'il « engagera toutes les factions à respecter et protéger le patrimoine culturel afghan et encouragera les activités menées à cet égard par l'Unesco et la Société pour la préservation du patrimoine culturel de l'Afghanistan », position commune 2001/56/PESC, *Op. cit.* article 3-f).

²⁷² Déclaration de la présidence, au nom de l'Union européenne, sur la violation de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires en Afghanistan, Vienne et Bruxelles, le 11 Septembre 1998, *Bull. UE* 9-1998, point 1.3.2.

qui sont toujours portés disparus en Afghanistan soient libérés et qu'ils puissent retourner dans leur pays en toute sécurité. L'Union européenne prend acte de la déclaration faite par les talibans, selon laquelle les dépouilles mortelles seront restituées à l'Iran et les auteurs de ces crimes traduits en justice. » Il est difficile d'indiquer avec certitude la suite qui a pu être donnée à cet incident quant à la restitution de ces corps à leur Etat, mais il importe davantage de retenir des suites de ces actes une manifestation des risques encourus pour la paix et la sécurité internationales du fait des zéloteurs d'Allah²⁷³.

Il est pratiquement impossible d'attendre d'un régime qui opprime son propre peuple au moyen de décrets répressifs, de censures permanentes et d'exécution sommaires, une politique favorable au maintien et à la promotion des relations de bon voisinage. La prise de Kaboul par les jeunes séminaristes originaires de Kandahar en Septembre 1996 marque d'ailleurs cette préoccupation, car un certain nombre de pays limitrophes²⁷⁴ s'inquiètent aussitôt de la stabilité aux frontières et des risques de contagion de leurs populations par les thèses extrémistes de la faction qui constituera peu après le régime fondamentaliste afghan. Tel qu'il est souligné plus haut, l'un de ces voisins²⁷⁵ s'est même essayé à proposer un Plan de sortie de crise et de retour à la paix en Afghanistan, par souci au bien-être de ses minorités chez le voisin ; mais aussi et surtout par souci de prévention des risques d'altérité sur ses régions frontalières.

Et comme on le pouvait craindre, la propension de l'Emirat islamique d'Afghanistan à la brutalité le conduit à embrasser, si ce n'est à épouser publiquement les thèses radicales des membres de l'organisation *Al Qaïda*. Fondée sur l'implosion et la généralisation d'une violence politique interne, elle-même porteuse de conséquences périlleuses pour la stabilité des pays limitrophes, la crise de l'Etat afghan est aggravée d'un vice supplémentaire pour la paix et la sécurité internationales en favorisant l'installation de mouvements informels, dont l'activisme dans la planification, le financement et l'organisation d'attentats contre les intérêts d'Etats étrangers est clairement mis en évidence par les Nations Unies.

L'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne et d'autres acteurs alors engagés dans l'effort international de gestion de la crise afghane, ne sont pas eux-mêmes épargnés par l'hostilité des *Taliban*. C'est ainsi que le Conseil de sécurité déplore la violation des installations de l'Organisation mondiale dans la capitale afghane, lors de l'exécution extra-judiciaire du dernier président communiste, Mohammed NAJIBULLAH et nombre de ses collaborateurs assignés à résidence dans les locaux des Nations Unies²⁷⁶. En outre, des actes de violence mortelle directement dirigés contre l'ONU sont signalés par la résolution 1193 (1998), où le Conseil de sécurité déplore l'assassinat du personnel de la Mission spéciale et de deux programmes humanitaires des Nations Unies en Afghanistan, opérant dans les zones placées sous le contrôle des *Taliban*²⁷⁷.

²⁷³ Un observateur assidu de leur ascension parle de « moines guerriers de l'Afghanistan », RASHID Ahmed, *L'ombre des taliban*, Editions Autrement, Collection « Autrement Frontières », Postface de Olivier ROY, Paris, 2001, p. 17-31.

²⁷⁴ Déclaration conjointe des responsables de la Fédération de Russie, du Kazakhstan, du Kirghizistan, de l'Ouzbékistan et du Tadjikistan, 4 Octobre 1996, Document S/1996/838.

²⁷⁵ Voir « Conception du Kazakhstan au sujet du règlement de la situation en Afghanistan », Document A/55/916-S/2001/419, *Op. cit.*

²⁷⁶ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 28 Septembre 1996, S/PRST/1996/40, *Op. cit.*

²⁷⁷ Le paragraphe 6 de la résolution 1193 (1998), précitée, énonce précisément que le Conseil de sécurité « [c]ondamne les attaques contre le personnel des Nations Unies dans les parties du territoire de l'Afghanistan

Ce qu'il convient donc de rappeler, au travers de ces résolutions du Conseil de sécurité conjointement dédiées à l'Afghanistan et à la lutte anti-terroriste²⁷⁸, c'est le double effet de la politique des *Taliban* sur la dégradation des conditions de la sécurité collective ; non seulement, le régime fondamentaliste afghan est receleur des leaders de réseaux qui endossent le terrorisme international, mais il refuse en outre de livrer à la Communauté internationale ou de traduire en justice les auteurs et responsables des attentats commis contre des Etats étrangers en Afrique, en Europe, au Moyen-Orient et même en Afghanistan.

Au regard de l'activisme normatif du Conseil de sécurité et des sujets européens, il est loisible de percevoir que l'une des singularités de la crise de l'Etat en Afghanistan, c'est de créer les conditions d'affirmation d'une menace nouvelle à la paix et à la sécurité internationales résultant des actes de terrorisme.

B : L'AFFIRMATION D'UNE MENACE NOUVELLE RESULTANT DES ACTES DE TERRORISME

La présente étude ne consiste pas à répondre à la question de savoir si l'Afghanistan est le berceau du terrorisme²⁷⁹ ; tout comme elle ne vise pas une analyse juridique approfondie sur un phénomène qui, en l'état du droit positif, échappe fondamentalement à une définition consensuelle²⁸⁰ ainsi qu'à l'emprise des normes internationales. L'opportunité qu'offrent ces réflexions sur l'Afghanistan permet de rappeler que les actes de terrorisme sont déjà considérés, dès la fin des années 1970 et le début des années 1980 par les Nations Unies, comme un risque potentiel pour la paix et la sécurité internationales²⁸¹.

Le phénomène désigné sous le substantif de terrorisme tend alors à être progressivement soustrait de la cellule des actes criminels soumis aux droits internes, où il était confortablement incarcéré depuis la vague d'attentats des groupes d'activistes à connotation révolutionnaire qui émergent à cette époque sur la scène internationale. L'appropriation de ces modes d'action par des pirates de l'air et de mer, à pour des revendications politiques ou pour causes de Libération nationale, va concomitamment influencer sur la nature des actes dorénavant dits de terrorisme. Pour ce qui est de sa portée, il ne fait plus aucun doute que ce type d'actes peut infliger des souffrances et des pertes aussi importantes qu'un acte militaire, seul reconnu par le Chapitre VII des Nations Unies comme constitutif d'agression et d'intervention. Les victimes, dès la fin des années des années 1980, se comptent déjà par dizaines.

tenues par les Taliban, notamment l'assassinat de deux fonctionnaires afghans du Programme alimentaire mondial et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Jalalabad, et celui du Conseil militaire de la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan à Kaboul, et demande aux Taliban d'enquêter sans attendre sur ces crimes odieux et de tenir l'Organisation des Nations Unies informée des résultats qu'ils auront obtenus ».

²⁷⁸ Voir les résolutions 1193 (1998), 1214 (1998), 1267 (1999), 1333 (2000) et 1363 (2001) précitées, qui feront l'objet d'un examen plus substantiel dans les développements suivants, dédiés à l'examen de la menace terroriste.

²⁷⁹ DELSENNE Ludivine, *L'Afghanistan, berceau du terrorisme ?*, Institut de recherches internationales Européennes de Défense, Lille, 2002, 166 p.

²⁸⁰ CHOMSKY Noam, *11/9 : Autopsie des terrorismes*, Le Serpent à Plumes, Paris, 2001, 153 p.

²⁸¹ Résolution 43/145 de l'Assemblée générale, paragraphe 13, 105^e séance plénière du 17 Décembre 1979 ;Egalement, résolution 36/109 du même organe en date du 10 Décembre 1981, 92^e séance ; Résolution 42/159, 94^e séance plénière, 7 Décembre 1987.

Pourtant, il manque encore de cohérence dans les raisons avancées par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale dans leur positionnement en faveur d'une évolution propre à intégrer le terrorisme dans le *club* privilégié des menaces contre la paix et la sécurité internationales, telles qu'elles sont identifiées par la Charte. Mieux, les arguments des deux organes pléniers de l'ONU semblent avoir des vues divergentes sur la justification et l'interprétation que les Etats et les individus se font du phénomène. La timidité relative des instances internationales est ainsi entretenue jusqu'à l'élévation du nombre des pertes humaines et du degré d'audace dont font de plus en plus preuve les organisateurs des actes terroristes. En effet, le terrorisme sort de la sphère des actes de sabotages et d'intimidation visant à exprimer un mécontentement public ou une opinion censurée à l'intérieur des Etats, tel qu'il apparaît dans la pratique intérieure et antérieure des Etats européens.

L'évolution du terrorisme le confronte, irrémédiablement, à un encadrement juridique et politique en tant qu'infraction à la sécurité globale et à la stabilité de l'ordre international. Ce processus est déclenché par le Président du Conseil de sécurité dans sa Déclaration du 31 Janvier 1992²⁸². Il y est précisément affirmé que les Etats membres « expriment leur profonde préoccupation à l'égard des actes de terrorisme internationale et estiment nécessaire que la Communauté internationale réagisse de manière efficace contre de tels actes. » Cette affirmation met en place le second palier du processus de criminalisation internationale du terrorisme ; l'épithète « international » adjoint par la déclaration présidentielle détermine considérablement la perception qu'en a l'Organisation des Nations Unies.

On peut donc constater, que depuis la Révolution française et le régime de *La Terreur*²⁸³, ce type d'actes ne s'est jamais estompé au sein des Etats et ceux-ci, sauf oubli, n'ont jamais considéré ces activités comme des menaces contre la paix et la sécurité internationales. Bien au contraire, les Gouvernements se battent encore aujourd'hui, par prévention à toute forme d'ingérences étrangères, pour que « leurs terroristes »²⁸⁴ ne soient pas inscrites dans les listes noires agréées par la Communauté internationale.

En réalité, comme il l'est déjà indiqué, c'est à partir des attentats prenant pour cibles les aéronefs, les bâtiments militaires et les navires à usage civil et commercial tels les pétroliers, que l'intérêt pour l'endigement du phénomène terroriste s'accroît. Ces situations sont notamment mises en évidence par l'affaire de l'*Archille Lauro*²⁸⁵, pour ce qui est du brigandage en mer, souvent malencontreusement assimilé à la piraterie maritime²⁸⁶. Cependant, ce sont les contentieux pour incidents aériens, à travers les affaires d'*UTA* dans le désert du Ténéré (Niger) et de la *Pan Am* au-dessus de Lockerbie (Ecosse)²⁸⁷, qui apportent

²⁸² *Note du Président du Conseil de sécurité* portant déclaration faite au nom des Etats membres à l'issue de la première séance réunie au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement, le 31 Janvier 1992, Document S/23500 du 11 Février 1992, p. 2.

²⁸³ Voir par exemple, « Terrorisme au XIXe siècle : le jugement et l'exécution d'Emile Henry », in *Questions internationales* N° 8-Juillet-Août 2004, La Documentation française, Paris, pp. 101-104.

²⁸⁴ CHOMSKY Noam, « Terrorisme, l'arme des puissants », *Le Monde diplomatique*, décembre 2001, p. 10-11.

²⁸⁵ Attaque du navire éponyme par un commando terroriste le 8 Octobre 1985 : Déclaration du Président du Conseil de sécurité, décision du 9 Octobre 1985 (2618^e séance), *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité. Suppléments 1985-1988*, Chap. VIII, paragraphe 13 ; Egalement, paragraphe 14 sur *Le problème du Moyen-Orient, y compris la question palestinienne*, pp. 283-293.

²⁸⁶ Article 101 de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, dite « Convention de Montego Bay » (Jamaïque), ouverte à la signature le 10 Décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 Novembre 1994.

²⁸⁷ SOREL Jean-Marc, « L'épilogue des Affaires dites de Lockerbie devant la CIJ : le temps du soulagement et le temps des regrets », *R.G.D.I.P.* Tome 107, 2003-4, pp. 933-946.

bien plus de grain à moudre pour la prise en compte du terrorisme comme élément de déstabilisation des relations internationales.

Les attentats de Lockerbie sont des plus préoccupants dans cette logique, car le refus du Gouvernement Libyen de livrer ses agents soupçonnés d'intelligence dans la destruction de l'aéronef de la compagnie américaine suscite d'inquiétantes tensions. La démonstration des représailles, dont les raids de l'aviation américaine sur les résidences privées du chef de l'Exécutif libyen à Tripoli et Benghazi illustrent la gravité, est l'un des indicateurs probants des troubles causés à l'ordre international par les actes de terrorisme, vus sous cet angle. Ces troubles incitent vraisemblablement l'ONU à considérer ce climat d'hostilité comme un risque sérieux pour la paix et la sécurité internationales, au point que la C.I.J. finit par statuer sur ce différend par un certain nombre d'exceptions préliminaires²⁸⁸. En reconnaissant cette qualification aux contentieux de Lockerbie, les résolutions 748 (1992) et 883 (1993) du Conseil de sécurité²⁸⁹ procèdent, dès lors, à une dilatation de la typologie des actes traditionnellement retenus comme constitutifs des menaces contre la paix et la sécurité internationales²⁹⁰.

La guerre civile, qui réveille à la même période le volcan à peine endormi de l'instabilité politique en Afghanistan, ajoute certainement aux vives inquiétudes provoquées par ce contentieux qui oppose nombre de Puissances internationales à l'un des dirigeants du *Tiers Monde* les plus en vue en matière de contestation du leadership occidental. Mais on est forcé de remarquer, que les interprétations de la menace terroriste à partir de la faillite de l'Etat afghan sont différentes de celles précédemment établies par le Conseil de sécurité. A cet effet, la question afghane est beaucoup plus décisive dans le mouvement d'extension de la catégorie des faits et actes de violence illicite qui portent atteinte à la sécurité globale.

La raison saute aux yeux, au travers de la présentation qui vient d'être faite ; les risques à la tranquillité résultant des contentieux entre la Libye et les pays concernés et consternés par l'attentat contre l'avion de la *Pan Am* sont fondés sur un « simple » refus de coopérer et d'extrader les présumés auteurs des attentats aux autorités compétentes.

La conséquence sur les équilibres internationaux est donc ici basée sur la prévention des effets qui pourraient résulter des tensions créées entre les Etats, selon que leurs citoyens soient victimes ou présumés coupables ; tandis que la situation en Afghanistan est, quant à elle, définie par sur le caractère *ultra offensif* des actes de terrorisme qui en résultent, dans la mesure où ils sont directement dirigés contre un Etat que d'aucuns appellent volontiers *Hyper-Puissance*²⁹¹. Par ailleurs, les conséquences de ces actes, imputés par la Communauté internationale aux *Taliban* et donc à l'Afghanistan, dont ceux-ci contrôlent l'essentiel du territoire, ne se limitent pas au traitement du seul « terrorisme international » ; les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et les actes des partenaires européens des Nations Unies

²⁸⁸ SOREL Jean-Marc, « Les Arrêts de la C.I.J. du 27 février 1998 sur les exceptions préliminaires dans les Affaires dites de Lockerbie : et le suspense demeure... », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-4, pp. 685/721.

²⁸⁹ Résolutions n° S/RES/748 (1992) du 31 Mars 1992 et n° S/RES/883 (1993) du 11 Novembre 1993 sur la Libye.

²⁹⁰ SOREL Jean-Marc, « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in SFDI, *Actes du Colloque de Rennes : Le chapitre VII de la Charte des Nations unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 1995, pp. 3-57.

²⁹¹ KAGAN Robert, *La puissance et la faiblesse : Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Traduit de l'anglais (Etats-Unis) par Fortunato ISRAEL, Editions Plon, (Hachette Littératures, Collection Pluriel/Actuel), Paris, 2004, *passim*.

entendent prévenir et réprimer les actes de terrorisme sous toutes leurs formes, y compris celles qui sont considérées comme « propres » ou internes aux Etats dans l'exercice de leur devoir de préservation de l'Unité nationale.

Considérons un instant l'évolution de cette question en Afghanistan, à la lumière de l'activité normative et diplomatique des instances internationales intéressées par la recherche d'une solution durable et négociée à la guerre civile. En aval des déclarations antérieures de son Président²⁹², le Conseil de sécurité réaffirme, au paragraphe 5 de la résolution 1076 (1996), « *que la poursuite du conflit en Afghanistan offre un terrain propice au terrorisme et au trafic de drogue, qui amènent la déstabilisation dans la région et au-delà.* » Le terrorisme fait ainsi partie des éléments perturbateurs de l'intégrité des Etats limitrophes en même temps qu'il ruine l'appareil étatique de l'Afghanistan. Le degré supplémentaire est atteint dans le processus de lutte contre ce phénomène, lorsque le Conseil de sécurité dit à l'alinéa 3 de la résolution 1214 (1998) relative aux attentats commis au Kenya et en Tanzanie en Août 1998, que « *la répression des actes de terrorisme est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.* »²⁹³

Ces précautions rhétoriques permettent à l'organe exécutif des Nations Unies d'attirer l'attention des protagonistes, dans les alinéas 6 et 8 de la résolution 1267 (1999), sur le fait qu'il faut cesser « *de se servir de l'Afghanistan comme base pour mener des opérations terroristes internationales* » ; et qu'en contrevenant « *aux exigences formulées au paragraphe 13 de la résolution 1214 (1998), les autorités des Taliban font peser une menace sur la paix et la sécurité internationales.* »²⁹⁴ Il s'agit ici d'une manière raffinée d'indiquer aux intéressés qu'ils sont coupables de recel de terrorisme et d'incitation à ce type d'actes ; dès lors, leur responsabilité pour complicité en cas d'attentats ne relèverait plus de l'erreur d'interprétation ou d'une application abusive des normes internationales.

A preuve, les *Taliban* refusent de donner suite à l'exigence que leur impose le paragraphe 2 de la résolution 1267 (1999), afin qu'ils « *remettent [avant le 14 Novembre 1999] Usama bin Laden aux autorités compétentes soit d'un pays où il a été inculpé, soit d'un pays qui le remettra à un pays où il a été inculpé, soit d'un pays où il sera arrêté et effectivement traduit en justice.* » La formulation, en elle-même, paraît alambiquée ; mais elle n'exprime pas moins l'avertissement fait aux *Taliban* des conséquences qui devaient découler de leur imprudence voire leur impudence face aux décisions du Conseil de sécurité, qui sont, par surcroît, chargées de l'effet coercitif du Chapitre VII de la Charte.

²⁹² Il en est ainsi de la Déclaration présidentielle du 15 Février 1996, où il est indiqué que le Conseil de sécurité « est profondément préoccupé de ce que la poursuite du conflit en Afghanistan crée un terrain propice au terrorisme », Document S/PRST/1996/6, *Op. cit.*

²⁹³ Par ailleurs, lorsqu'au paragraphe 15 de la résolution n° S/RES/1193 (1998), précitée, le Conseil « [e]xige des factions afghanes qu'elles s'abstiennent d'héberger et d'entraîner des terroristes et leurs organisations », il entend préciser peu après, au paragraphe 13 de la résolution 1214 (1998) « que les Taliban cessent d'offrir un refuge et un entraînement aux terroristes internationaux et à leurs organisations, et que toutes les factions afghanes secondent l'action entreprise pour traduire en justice les personnes accusées de terrorisme. »

²⁹⁴ La résolution n° S/RES/1267 (1999), précitée, énonce, en des termes clairs et fermes, la volonté du Conseil de sécurité d'imposer des sanctions internationales au régime fondamentaliste. D'une part, ce dernier « [c]ondamne avec force le fait que des terroristes continuent d'être accueillies et entraînés, et que des actes de terrorisme soient préparés, en territoire afghan, en particulier dans les zones tenues par les *Taliban*, et [réaffirme] sa conviction que la répression du terrorisme international est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (alinéa 5). D'autre part, il « [d]éplore que les Taliban continuent de donner refuge à Usama bin Laden et de lui permettre, ainsi qu'à ses associés, de diriger un réseau de camps d'entraînement de terroristes à partir du territoire tenu par eux [...] ».

Au vu de ces divers aspects de la situation en Afghanistan, par rapport à celle qui prévaut lors des crises résultant de la destruction des avions des compagnies de l'*UTA* et de la *Pan Am*, il n'est pas exagéré de noter que la planification des attentats terroristes à partir du territoire afghan, où des groupes criminels prennent en capture l'appareil étatique, constitue une menace beaucoup plus réelle et bien plus grave contre la paix et à la sécurité internationales que des tensions inhérentes à un contentieux entre Etats, au sujet de l'inculpation de présumés auteurs d'attentats contre des aéronefs civils en plein vol. La volonté systématique et manifeste de nuire à la sécurité globale est plus évidente dans la phase de développement du terrorisme qui se joue sur le territoire afghan. Les premiers signes d'alerte, avons-nous indiqué, sont donnés par les attentats simultanément perpétrés contre les ambassades des Etats-Unis au Kenya et en Tanzanie²⁹⁵. Ces attentats auraient pu immédiatement conduire à une qualification juridique des actes de terrorisme comme menaces pour la paix et la sécurité collectives, si les sujets concernés n'avaient pas surestimé les représailles des Forces américaines contre les camps prétendus appartenir aux terroristes au Soudan et en Afghanistan.

Malheureusement, ces actions s'avèrent improductives et inadaptées au phénomène du terrorisme, qui démontre à l'occasion qu'il prend inexorablement de l'ampleur sur la scène internationale. Cette réaction rappelle, à bien des égards, celle appliquée contre la Libye ; les raids portés contre les supposées bases d'*Al Qaida* au Soudan s'abattent sur une modeste usine pharmaceutique ; tandis que ceux qui visent l'Afghanistan n'y détruisent que quelques champs de tirs évacués. Cet essor du terrorisme, qui met de plus en lumière le rôle de l'Afghanistan et la gravité croissante des menaces que sa situation militaire et politique cause à la paix et à la sécurité internationales, amène le Conseil de sécurité à recourir presque systématiquement au Chapitre VII à l'encontre des parties belligérantes. Il en est ainsi des résolutions 1267 (1999), 1269 (1999) puis 1333 (2000) et 1363 (2001), qui traitent indistinctement des actions des groupes terroristes opérant à partir du territoire afghan et du régime des *Taliban*, qui accorde volontiers l'asile aux personnes nommément recherchées pour implication dans ces actes de violence illicite.

Deux facteurs justifient le déploiement, à travers la PESC, des actions européennes à l'application de ces résolutions du Conseil de sécurité sur la situation en Afghanistan ; outre le fait d'être clairement clarifiés par le Conseil de sécurité comme menaces pour la paix et la sécurité internationales, l'Union européenne ne constate pas moins, qu'en ce qui concerne sa propre sécurité, les actes de terrorisme exportés d'Afghanistan, « *portent gravement préjudice aux Etats membre de l'Union.* »²⁹⁶ Cet engagement découle directement de l'Article 11, § 1 alinéa 3 du Traité sur l'UE²⁹⁷, reconnaissant à la Politique étrangère et de sécurité commune la compétence de veiller à la protection de l'*intégrité territoriale* de l'Union. Les actes relatifs à la mise en œuvre de l'embargo inspiré par la résolution 1076 (1996) faisant l'objet de développements substantiels dans le cadre du renforcement des sanctions internationales décrétées contre l'Afghanistan, seules quelques aspects normatifs de l'action européenne peuvent être ici relevés.

²⁹⁵ Les condamnations du Conseil de sécurité sont exprimées par les résolutions, précitées, n° S/RES/1189 (1998) du 13 Août 1998 ; N° S/RES/1214 (1998) du 28 Août 1998 et n° S/RES/1267 (1999) du 15 Octobre 1999.

²⁹⁶ Position commune du 26 Janvier 1998 (98/108/PESC), précitée, second considérant ; Position commune du 25 Janvier 1999 (1999/73/PESC), *Op. cit.* alinéa 3.

²⁹⁷ L'un des objectifs de la PESC consiste, effectivement, au « renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes ». *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne*, *Op. cit.* p. 13.

La décision notamment prise par l'article 4 de la position commune 2001/154/PESC d'accéder à l'exigence de confiscation des biens appartenant ou contrôlés par le chef du réseau *Al Qaida* et ses associés, ainsi que celle d'interdire l'accès des *Taliban* et assimilés au produit chimique dénommé anhydride acétique, traduisent les deux axes des objectifs poursuivis par la PESC dans cette gestion de crise depuis plus d'une décennie. Cette indication montre, sans s'en attribuer la paternité de l'initiative, d'où l'Europe puise-t-elle les ressources de son implication à l'effort de gestion du risque terroriste récemment amplifié par les attentats du 11 Septembre 2001. Bien que n'étant pas les seuls en vue, les antécédents de la crise afghane imprègnent et expérimentent les instruments juridiques de l'UE, avant que les actes dont il s'agit ne prennent la dimension de danger global auquel le Conseil de sécurité décide d'apporter des réponses tout aussi globales.

De la même manière, l'analyse des positions communes inter-piliers du 27 Décembre 2001 étant accoudée à celle des résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité sur la légitime défense, on en retiendra ici que l'aspect relatif au volet judiciaire des appels internationaux du Conseil de sécurité face au terrorisme. Les attentats du 11 Septembre n'ayant pas abouti à la traduction en justice des principaux accusés ou présumés auteurs, devant les organes judiciaires des Nations Unies, l'intensification des méthodes judiciaires et policières de l'UE connaît une avancée remarquable vers l'établissement d'un dispositif cohérent et efficace de sécurisation des frontières extérieures de l'Europe. Cette évolution est d'autant plus liée au concept de menace, que l'alinéa 1 de la position commune 2001/931/PESC déclare considérer la lutte contre le terrorisme, non plus comme le traitement d'un délit interne ; mais plutôt comme entreprise de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

A ce titre, l'action collective entreprise par les Etats membres dans la lutte anti-terroriste est élevée au degré d'*objectif prioritaire de l'Union européenne*²⁹⁸; la « guerre normative » évoquée plus haut se traduisant ainsi par une contribution positive de l'UE et de ses Membres aux activités entreprises à cet effet par les organes subsidiaires compétents du Conseil de sécurité. Le mouvement enclenché par la résolution 1267 (1999)²⁹⁹ dans le cadre du Comité des sanctions contre les *Taliban* sert alors de rampe de lancement à la participation de l'Union européenne aux travaux du Comité international contre le terrorisme mis en place par la résolution 1373 (2001)³⁰⁰. Convient-il d'indiquer d'ailleurs, à ce propos, que la résolution du 28 Septembre 2001 relative à l'éradication des sources de financement du terrorisme et ses pratiques informelles, enclenche un processus qui place l'Afghanistan en première ligne de la lutte anti-terroriste. La question sera approfondie plus avant, dans le cadre des réflexions consacrées à la force normative des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, après la perpétration des attentats anti-américains en 2001.

²⁹⁸ THOMAS Isabelle, « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-2, pp. 463-480.

²⁹⁹ Au paragraphe 6 de la résolution n° S/RES/1267 (1999), précitée, le Conseil de sécurité « Décide de créer, conformément à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil, pour accomplir les tâches ci-après et rendre compte de ses travaux au Conseil en présentant ses observations et recommandations ». Il y a, au total, sept (7) tâches principales assignées à cet organe subsidiaire du Conseil.

³⁰⁰ Egalement mis en place au paragraphe 6 de la résolution n° S/RES/1373 (2001), précitée, le Conseil de sécurité « Décide de créer, en application de l'article 28 de son Règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil et chargé de suivre l'application de la présente résolution avec l'aide des experts voulus, et demande à tous les Etats de faire rapport au Comité, 90 jours au plus tard après le date de l'adoption de la présente résolution puis selon le calendrier qui sera proposé par le Comité, sur les mesures qu'ils auront prises pour donner suite à la présente résolution ».

L'élément qu'il importe de relever, avant de clore l'étude des conséquences des actes de terrorisme planifiés sur le territoire afghan pour la paix et la sécurité internationales, c'est de souligner le positionnement de l'Europe à travers l'action de l'Union européenne. Contrairement au discours ambiant sur le « retard à l'allumage »³⁰¹ qui serait observé dans les réactions européennes face aux grandes questions internationales, la célérité dont l'UE fait preuve dans la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) est tout à fait exemplaire. On en appréciera la portée dans les développements ultérieurs, et se contenter d'indiquer, à ce stade, que l'UE rend son premier rapport sur la coopération de l'Europe aux travaux du Comité international contre le terrorisme le jour même où elle adopte ses positions communes « trans-piliers. »

En considérant cet autre argument, on ne peut ne pas percevoir dans l'appui de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, aux activités du Conseil de sécurité en Afghanistan aux fins de maintien de la paix et de la sécurité internationales par la lutte contre le terrorisme, une volonté coordonnée d'agrèger les matériaux conceptuels et structurels d'un ordre public international de moins en moins problématique³⁰². Au sortir de la crise afghane, il apparaît donc opportun d'adopter une formulation du concept de sécurité internationale qui soit mieux adaptée aux nouveaux types de menaces consacrés par la pratique du Conseil de sécurité³⁰³. C'est à cette tâche que s'emploie délicatement et discrètement l'Europe *via* l'activité de l'UE en élaborant une approche spécifique de la lutte contre le terrorisme³⁰⁴, nonobstant les divergences, logiques, dans la mise en pratique des mécanismes communs par les Etats membres. D'où le sentiment d'un immobilisme handicapant dans l'opérationnalité des méthodes européennes de lutte antiterroriste³⁰⁵.

Sans courir le risque inconsidéré de préconiser une typologie des faits et actes perçus par le Conseil de sécurité comme menaces à la paix et la sécurité internationales³⁰⁶, il est néanmoins possible de remarquer que l'extension de ce concept se porte davantage vers la criminalisation des phénomènes de violence humaine et naturelle, n'obéissant donc plus aux éléments traditionnels tels que le menace d'emploi, l'emploi concret de la force dans les relations internationales ; établis par le droit coutumier et les textes internationaux comme la Charte des Nations Unies. Et si l'on se permet une observation d'ordre factuel, ce serait de se demander, malgré l'intensité de la violence terroriste en elle-même, ce qu'aurait pu être la qualification du Conseil de sécurité si un autre pays que les Etats-Unis eût fait l'objet des principaux attentats examinés dans la présente étude.

³⁰¹ Expression empruntée, dans un autre contexte, à François HEISBOURG mais un autre auteur n'en pense pas moins : LAMASSOURE Alain, « Une politique étrangère commune : l'heure de vérité ? », *Politique étrangère* 4/2002, p.880.

³⁰² WEINBERG Serge, « Réflexions sur l'ordre international après le 11 septembre 2001 », in BONIFACE Pascal (dir.), *Le 11 septembre. Un an après*, Editions PUF, *Collection* « Institut des Relations Internationales et Stratégiques », Paris, 2002, pp. 9-13.

³⁰³ JIANMIN Wu, « Pour un nouveau concept de sécurité internationale », in BONIFACE Pascal (dir.), *Le 11 septembre 2001. Un an après*, PUF, *Op. cit.* pp. 95-98.

³⁰⁴ MÜLLER Harald, « Terrorisme, prolifération : une approche européenne de la menace », *Cahiers de Chaillot*, n° 58, Mars 2003, 58 p.

³⁰⁵ STROOBANTS Jean-Pierre, « Les disparités entre Etats membre freinent la lutte antiterroriste », *Le Monde*, 11 Septembre 2002.

³⁰⁶ SOREL Jean-Marc, « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in SFDI, *Actes du Colloque de Rennes : Le chapitre VII de la Charte des Nations unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 1995, pp. 3-57, *Op. cit.* ; GAJA Giorgio, « Réflexions sur le nouveau rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial », *R.G.D.I.P.* 1993, pp. 297-320, *Op. cit.*

La question, avons-nous dit, est d'ordre factuel ; mais deux éléments tout à fait palpables montrent qu'elle n'est pas aussi dénuée de sens qu'elle n'y paraît. En considérant les réactions aux attentats perpétrés contre les ambassades des Etats-Unis au Kenya et en Tanzanie en Août 1998, il est flagrant de voir à quel point les résolutions 1189 (1998) et 1267 (1999) concentrent l'intérêt du Conseil de sécurité sur les conséquences de ces actes sur les Etats-Unis, en n'évoquant qu'à titre allusif les deux pays où ils ont eu lieu. A preuve, on voit nettement que l'alinéa 7 de la dernière résolution, prise en vertu du Chapitre VII, est prompte à dénoncer « *le complot visant à tuer des citoyens américains se trouvant à l'étranger* », alors qu'il est de notoriété publique, outre le traumatisme et les destructions des maigres infrastructures kenyanes et tanzaniennes, que les principales victimes humaines de ces attentats furent enregistrées au sein des populations locales envers lesquelles les Nations Unies n'ont pourtant manifesté autant de compassion.

De la même manière, on constate que la réaction du Conseil de sécurité aux attentats du 11 Septembre 2001 contre les Etats-Unis est fort vive, lors même que deux jours plus tôt, Ahmad Shah MASSOUD tombait dans un condamnable attentat à l'explosif manifestement commis par les agents des réseaux terroristes ayant également frappé le cœur de la puissance économique américaine. Fermée la parenthèse du sentiment d'inégalité des douleurs³⁰⁷, de hiérarchisation des souffrances³⁰⁸ et de « deux poids, deux mesures », diffus dans le processus de redéfinition implicite de la catégorie des faits et actes considérés comme menaces pour la paix et la sécurité internationales, il paraît à présent opportun de souligner le rôle essentiel tenu par l'Europe dans la gestion « pré-11 Septembre »³⁰⁹ de la crise qui ravage l'Etat en Afghanistan.

En effet, les objectifs de la PESC quant à la recherche des meilleures méthodes de traitement des conséquences de la guerre civile d'Afghanistan sur la paix et la sécurité internationales. Cette entreprise couvre aussi bien les domaines de la prévention que ceux de la répression des menaces contre la stabilité globale, inhérentes au délitement d'un Etat pris en étau entre un gouvernement tyrannique, un maillage de réseaux terroristes et une pratique d'ingérences extérieures ininterrompues. Aussi, après l'aspect purement normatif de l'implication européenne à la gestion des effets de la guerre interne afghane, il importe d'analyser, enfin, les instruments adoptés dans le but de mettre un terme à ce conflit tragique et menaçant.

A la lumière des attentats antiaméricains, l'ancien Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afghanistan rappelle, à juste titre, que « *lorsqu'un Etat est en déroute et privé de ressources, il peut servir de terrain propice aux groupes armés et aux individus armés qui souhaitent monter des actes de terrorisme atroces dans leurs pays et à l'étranger.* »³¹⁰ C'est précisément le constat que fait en Décembre 2003, la Stratégie européenne de sécurité, qui identifie la déliquescence des Etats comme cause de prolifération des groupes terroristes et

³⁰⁷ KOUCHNER Bernard, *Le malheur des autres*, Edition Odile Jacob, Paris, 1991, 340 p.

³⁰⁸ DELSOL Chantal, *La grande méprise. Justice internationale, gouvernement mondial, guerre juste...*, La Table Ronde, Collection « Contretemps », Paris, 2004, pp. 37-58.

³⁰⁹ On en parle ici comme un concept, à la suite des commentaires dédiés à ces attentats par deux auteurs contemporains fort avisés des grandes tragédies : DERRIDA Jacques, HABERMAS Jürgen, *Le « concept » du 11 septembre*, Dialogues à New York (Octobre-Décembre 2001) avec Giovanna Borradori, Galilée, Collection « La philosophie en effet », Paris, 2004, 244 p.

³¹⁰ Exposé de Lakhdar BRAHIMI au Conseil de sécurité le 13 Novembre 2001 sur *La situation en Afghanistan*, Document S/PV/4414, *Op. cit.* p. 4.

considère ces deux phénomènes comme les menaces contemporaines les plus préoccupantes contre le jeu délicat des équilibres internationaux³¹¹.

L'examen des positions communes adoptées sur la question afghane en vertu du titre V du Traité sur l'Union européenne, entre le 17 Décembre 1996 et le 5 Novembre 2001, laisse clairement entrevoir que les mesures coercitives prises par l'Europe à l'encontre des factions afghanes durant la guerre civile, peuvent être pleinement évaluées à travers le renforcement des sanctions non-militaires proposées par le Conseil de sécurité. Mais ces mesures ne sont pas décrétées en tant qu'embargo, au sens classique d'interdiction d'exportation de marchandises à destination d'un pays déterminée, mais plutôt dans l'esprit de l'Article 41 de la Charte des Nations Unies.

CHAPITRE II : LE RENFORCEMENT DES SANCTIONS DERIVEES DE L'ARTICLE 41 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

La démarche la plus rationnelle, après avoir identifié les maux qui minent la paix et la sécurité internationales à partir de la crise de l'Etat en Afghanistan, consiste à présenter les moyens mis en œuvre par les acteurs de ce processus de gestion de crise. Il s'agit, précisément, de procéder à une analyse d'impact en évaluant les mécanismes employés pour parvenir à la résolution de la situation politique et militaire qui prévaut en Afghanistan au lendemain du retrait des troupes soviétiques. En scrutant de près ces mécanismes, il apparaît à l'agenda élaboré par l'Assemblée générale mais, surtout, par le Conseil de sécurité, que l'ONU et ses partenaires internationaux tels l'UE et ses Membres suivent deux axes tout aussi fondamentaux que complémentaires, malgré le parfum d'échec qui flotte en définitive sur cette dynamique.

A cet égard, en examinant avec minutie les mesures de restriction prises par le Conseil de l'Union européenne en Afghanistan, on peut y percevoir, non pas une expression rigoureuse du régime traditionnel d'embargo, mais l'influence diffuse de la Charte des Nations Unies. Aussi bien les actes du second pilier, officiellement dédiés à l'embargo sur les armements, que ceux qui visent à priver la faction la plus rétive au dialogue de ses capacités de nuisance, un dénominateur commun les relie aux dispositions pertinentes du Chapitre VII de la Charte. La combinaison des pouvoirs du Conseil de sécurité au titre des Articles 25 (pouvoir d'imposition)³¹², 39 (pouvoir de constatation)³¹³ et 41 (pouvoir de décision) de la Charte se traduit, en l'espèce, par le caractère obligatoire des mesures adoptées au prisme des

³¹¹ GNESOTTO Nicole (Dir.) : *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Document proposé par Javier SOLANA et adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles, le 12 Décembre 2003, Institut d'Etudes de sécurité de l'Union européenne, Paris, p. 14.

³¹² Le texte de l'Article 25 est, d'une manière imprécise quant à la portée des obligations résiduelles des Etats envers le Conseil de sécurité, ainsi formulé : « Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte. » *In* DUPUY Pierre-Marie : *Les grands textes de droit international public*, 2^e édition, *Op. cit.* p. 9.

³¹³ A titre indicatif, l'Article 39 se lit comme suit : « Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. » *in* DUPUY Pierre-Marie : *Les grands textes de droit international public*, 2^e édition, *Op. cit.* p. 12.

sanctions non-militaires. Un rappel de l'Article 41 permet de comparer judicieusement les dynamiques prévus par la Charte avec les mécanismes utilisés par la PESC :

*« Le Conseil de Sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ces décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communications, ainsi que la rupture des relations diplomatiques. »*³¹⁴

Il semble que c'est à travers cette perspective, que l'Europe décide de s'associer aux efforts rassemblés pour l'Afghanistan, en œuvrant au renforcement des sanctions économiques et diplomatiques du Conseil de sécurité par des méthodes propres à la Politique étrangère et de sécurité commune. A cet effet, on relève, tout d'abord, l'imposition à l'Afghanistan d'un embargo sur les armements (section 1). On note que ces régimes de sanctions contraignants visent l'ensemble des parties belligérantes, y compris les acteurs étrangers soupçonnés d'ingérences systématiques dans les affaires intérieures de l'Afghanistan. Mais puisqu'il appert des échecs récoltés aux multiples tentatives d'accords de paix soutenues par les Nations Unies, qu'une faction afghane est plus rétive que son adversaire à une issue négociée du conflit, le second aspect de ces mesures internationales vise le gouvernement de fait. Aussi convient-il d'examiner en second lieu les sanctions rigoureuses prises à l'encontre des *Taliban* et leur portée réelle (section 2).

SECTION 1 : L'IMPOSITION A L'AFGHANISTAN D'UN EMBARGO SUR LES ARMEMENTS

Les Nations Unies font de l'arrêt total des hostilités entre factions belligérantes et de la cessation des livraisons des armements à l'Afghanistan, les éléments préalables à l'instauration d'un projet de paix qui résiste aux intempéries de la palabre afghane. Voilà le contenu qu'il importe de donner à la notion de « paix durable », appliquée à cette société où l'affrontement physique est une vieille institution³¹⁵. L'Assemblée générale, le Secrétaire général et le Conseil de sécurité sont alors convaincus que l'implication réelle des parties au conflit dans les initiatives de négociation et de conclusion d'un accord de réconciliation nationale et de partage du pouvoir, au sein d'un gouvernement d'unité nationale, est tributaire de l'arrêt des combats qui opposent les *Taliban* au Front Uni de l'Alliance du Nord. Quoi de plus opportun pour l'ONU, en l'absence d'un contexte favorable à une intervention, que de préconiser l'imposition à l'Afghanistan d'un embargo militaire ? C'est à cette tâche qu'est destinée le paragraphe 4 de la résolution 1076 (1996), à l'aide duquel le Conseil de sécurité « [d]emande à tous les Etats de mettre immédiatement fin aux livraisons d'armes et de munitions à toutes les parties au conflit en Afghanistan . »

Mue par une célérité et une fermeté remarquables, l'Europe réagit positivement à cet appel en adoptant le tout premier acte juridique de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne relatif à la situation en Afghanistan. La position commune 96/746/PESC devient ainsi « l'acte pionnier » des sanctions internationales décrétées contre

³¹⁴ In DUPUY Pierre-Marie, *Grands textes de droit international public*, 2^e édition, Dalloz, *Op. cit.* p. 12.

³¹⁵ GOBINEAU Arthur de, *Les Amants de Kandahar*, Notes et postface par Joël Gayraud, Editions Mille et une nuits, n° 489, Barcelone, 2005, 95 p.

l'Afghanistan (paragraphe 1); tandis que la position commune 98/108/PESC constitue le cadre de définition des objectifs de l'Europe (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La position commune 96/747/PESC : « acte pionnier » des sanctions internationales décrétées contre l'Afghanistan

La Mission spéciale des Nations Unies ayant jugé inopérante l'idée d'une présence internationale devant encadrer les efforts de rétablissement de la paix en Afghanistan, l'intensification des hostilités et l'enchevêtrement des actes de terrorisme à la guerre civile incitent le Conseil de sécurité à prendre des sanctions internationales³¹⁶ contre les parties belligérantes. Le 17 Décembre 1996, le Conseil de l'Union européenne adopte la position commune 96/746/PESC en référence à la résolution 1076 (1996) du Conseil de sécurité ; cet acte relevant du Titre V du Traité de l'UE est bientôt cité en exemple par les Nations Unies comme modèle d'incitation des belligérants, mais surtout des pays tiers, à une politique de retenue et de modération favorable au rétablissement de la paix en Afghanistan. En quoi cette position commune, prise dans un contexte où la PESC amorce sa phase *programmatoire*³¹⁷, est-il concrètement considéré comme « pionnier » ? Parce qu'il n'a, jusque-là, été trouvé d'autres actes de même nature adoptés par d'autres acteurs internationaux au sujet de l'Afghanistan, ou du fait que l'implication de l'Europe est citée en exemple par les organes de Nations Unies ?

On peut y répondre en notant, tout d'abord, que la position commune 96/746/PESC est la première décision d'exécution de l'embargo sur les armes, les munitions et les équipements militaires (A) ; elle représente, dès lors, la base juridique des instruments européens d'interdiction de certaines exportations à destination de l'Afghanistan. D'autre part, le caractère pionnier de la position commune précitée est sous-tendu par l'application de la rétroactivité aux sanctions prises contre l'approvisionnement des factions afghanes (B).

A : LA PREMIERE DECISION D'EXECUTION DE L'EMBARGO SUR LES ARMES ET LES EQUIPEMENTS CONNEXES

Deux procédés, ayant des propriétés presque similaires, doivent néanmoins être distingués en matière de mesures de restriction internationales, afin de lever, de prime abord, toute équivoque. Il s'agit du blocus, entendu comme « *action visant à faire pression sur un Etat en lui interdisant par la force toute communication ou tout échanges économiques avec l'extérieur.* »³¹⁸ Ce procédé, qui a migré dans la pratique contemporaine par extension, découle de l'opération initiale « *par laquelle les forces maritimes d'un Etat belligérant investissent un port, une portion de territoire de l'Etat ennemi afin d'isoler cet Etat et de*

³¹⁶ CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « La notion de sanction en droit international », *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER. Droit Public*, contributions réunies par Jean-Michel GALABERT et Marcel-René TERCINET, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 115-125.

³¹⁷ Cette phase dite aussi de « gestation » de la PESC équivaut à l'architecture originelle comprenant les instruments de l'OSCE, de l'UEO et de l'OTAN comme ferment d'une Identité européenne de sécurité et de défense. Elle précède la systématisation de la PESC et de la PESD par les Traités d'Amsterdam et de Nice sur l'Union européenne. TERPAN Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Thèse de doctorat en Droit Public, Grenoble II, 1998, pp.55-100.

³¹⁸ GUILLIEN Raymond et VINCENT Jean (Dir.), *Lexique des termes juridiques*, 13^e édition, Dalloz, *Op. cit.* p. 73.

l'empêcher d'avoir des relations avec l'extérieur. »³¹⁹ Toute caractéristiques qui ne se retrouve guère dans le régime instauré par la PESC, suite à la résolution du Conseil de sécurité.

En outre, on note que les Etats se sont considérablement affranchis des handicaps de naguère, qui rendaient techniquement possible ce type de mesure à leur rencontre, ce qui fait observer à certains que cette procédure « *de rétorsion destinée à empêcher l'Etat ennemi d'entretenir des relations extérieures [...] était plus aisée autrefois qu'aujourd'hui, en raison de l'essor des technologies modernes et des moyens de transport aérien. Ainsi en 1948-49, le blocus de Berlin décidé par Moscou a pu être déjoué par le pont aérien organisé par les puissances occidentales* ». ³²⁰ On retient donc que le blocus est une mesure de rétorsion, tandis qu'à l'opposé, l'embargo est la mesure à laquelle la Communauté des Etats ou les Grandes Puissances ont recours pour mettre un terme ou limiter l'exportation de certaines catégories de marchandise ayant un intérêt stratégique (embargo technologique) à destination d'un Etat voire d'un territoire déterminés ; ou la mesure qui interrompt les relations économiques internationales (embargo commercial) pour une période bien souvent indéterminée.

Telle est la mesure de restriction, susceptible d'être appliquée avec effectivité à l'encontre d'un Etat et d'un régime convaincu d'acte d'agression, d'obstination à la violence politique interne ou d'acte de terrorisme international. Dorénavant, afin d'entamer les capacités politiques d'une Partie hostile au dialogue en cas de crise ou d'un gouvernement en rupture de légalité vis-à-vis des normes universelles, la décision d'embargo est presque systématiquement assortie d'une contrainte à caractère diplomatique. Il apparaît, en l'état du droit positif, conforme aux prescrits de l'Article 41 de la Charte, que les différents types d'embargo sus-indiqués correspondent mieux aux mesures prises à l'endroit des parties au conflit en Afghanistan, même si sa définition traditionnelle s'y trouve substantiellement corrompue.

Cet type de séquestration mis en œuvre par un Etat contre un autre est, à l'origine appliqué aux saisies de navires mouillants dans ses eaux pour en obtenir satisfaction par rapport à une revendication dont il est Partie. Son extension au système international actuel fait, normalement de l'embargo au sens strict, un « *acte d'autorité d'un Etat pouvant s'appliquer, à tout moyen de transport ou à toute autre catégorie de marchandises ou de produits [notamment] les armes ou les produits stratégiques ou pétroliers, et consistant soit à bloquer les moyens de transport sur le territoire de l'Etat qui décide l'embargo, soit à interrompre l'exportation des marchandises vers l'Etat sur lequel on entend faire pression.* »³²¹ C'est donc l'idée de blocage et de pression qui crée, autant dire, un risque de confusion entre embargo et blocus.

Pour en venir à l'articulation faite entre l'embargo décidé en Afghanistan et les sanctions du Chapitre VII de la Charte, il importe de rappeler que la résolution 1076 (1996) du Conseil de sécurité fait réaffirmer à ce dernier les dangers pour la paix et la sécurité internationales résultant des affrontements armés entre factions afghanes et du délitement de l'Etat, qui en est la conséquence et peut-être en même temps la cause. Aussi, l'approvisionnement en armements étant perçu comme l'obstacle majeur à toute initiative de

³¹⁹ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, *Op. cit.* p. 115, p. 116.

³²⁰ FRANGI Marc et SCHULZ Patrick, *Lexique du Droit des relations internationales*, Dalloz, Paris, 1995, p. 10.

³²¹ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, *Op. cit.* p. 344.

solution négociée au conflit, le paragraphe 4 de la résolution du 22 Octobre 1996 du Conseil de sécurité prie « *tous les Etats de mettre immédiatement fin aux livraisons d'armes et de munitions à toutes les parties au conflit en Afghanistan .* » En raison de l'ampleur de la tâche, les politiques individuelles des Etats membres de l'UE ne peuvent, manifestement, suffire à donner satisfaction à cette ambitieuse exigence.

Alors, suivant les dispositions de l'Article 48 de la Charte de l'ONU³²² et celles de l'Article J.2 du Traité de Maastricht, l'Union européenne adopte un acte juridique relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune, afin de donner effet à l'effort d'élimination des capacités de nuisance des factions afghanes par des instruments normatifs. Tel est l'objectif assigné à la position commune 96/746/PESC, dont l'article premier déclare sans équivoque, qu'« *[u]n embargo sur les livraisons d'armes, de munitions et d'équipements militaires est imposé à l'Afghanistan* », afin d'apporter la contribution de l'UE à l'effort de cessez-le-feu et donc d'incitation des factions afghanes et leurs soutiens extérieurs au règlement politique d'un conflit qui menace autant la stabilité de l'Asie centrale que la sécurité de l'Europe et du monde.

Ainsi, l'Union européenne est-elle, effectivement, la première Organisation internationale, avant même les Nations Unies, à mettre en application la demande faite à l'ensemble des Etats par le Conseil de sécurité quelques mois plus tôt. Les rapports pertinents du Secrétaire général sur la situation politique et militaire de l'Afghanistan en apportent indirectement la preuve, car une année après l'adoption de la résolution 1076 (1996) appelant à l'imposition de l'embargo, ces rapports en sont encore à préconiser l'imposition de telles mesures au niveau de l'ONU et à souhaiter une étude d'impact préalable par les Etats qui en retiendraient le principe. L'idée d'un instrument ou d'une formule de substitution, au cas où un embargo sur les armements y serait inopérant, consistait d'ailleurs à établir une liste exhaustive des équipements susceptibles d'être efficacement et équitablement interdits de livraison en faveur des factions afghanes.

Ainsi, à défaut de parvenir à une interruption complète des fournitures de matériels à caractère militaire et économique aux groupements belligérants, ce stratagème aurait permis d'en réduire notablement l'acquisition³²³. Encore une année plus tard, le Secrétaire général reconnaît une fois de plus l'inapplication de ses appels incessants ainsi que des invitations de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, aux fins de cessation des exportations d'armes et de munitions à destination d'un pays qui est devenu un vaste marché illicite d'armements et un champ de luttes complexes mettant aux prises des combattants apatrides et de nationalités variées³²⁴. Tout élément qui confirme que jusqu'en Juin 1998, l'Union européenne est le seul acteur international à avoir imposé, avec célérité, une mesure d'interdiction de certaines exportations destinées à l'Afghanistan sur la base de la résolution 1076 (1996) du Conseil de sécurité.

³²² A titre de rappel, ledit Article précise, en son paragraphe 2, que les décisions du Conseil de sécurité relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales « sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils sont membres. » In DUPUY Pierre-Marie, *Grands textes de droit international public*, 2^e édition, *Op. cit.* Nous soulignons.

³²³ Rapport du Secrétaire général sur *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 14 Novembre 1997, Document A/52/682-S/1997/894, paragraphe 46.

³²⁴ Rapport du Secrétaire général sur *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 19 Juin 1998, Document A/52/957-S/1998/532, paragraphe 49.

Alors que les mesures communautaires prennent immédiatement effet dès l'adoption de la position commune 96/746/PESC, les débats menés sous l'égide de la Mission Spéciale des Nations Unies, du « Groupe Six plus Deux » et du « Groupe des Soixante-Un » achoppent longtemps sur la nécessaire invocation du Chapitre VII de la Charte, l'indispensable confiance mutuelle à instaurer entre les Etats limitrophes de l'Afghanistan, leur implication véritable dans la mise en œuvre des sanctions envisagées et le caractère équitable de celles-ci³²⁵. En somme, les Nations Unies s'enlisent dans une discussion sur l'efficacité et la légitimité des interdictions d'exportations à l'endroit des milices qui ruinent de l'intérieur l'Etat afghan, lors même que le Conseil de sécurité avait déjà invité les Etats membres à prendre individuellement ce type de mesures dans sa résolution d'Octobre 1996.

Toutefois, bien que l'UE ait promptement pris la décision d'imposer son embargo, il importe de préciser les mécanismes internationaux mis en place pour le mettre concrètement en œuvre. Quels sont les types et la nature des équipements visés par l'acte de la PESC ? Est-il envisagé, comme dans tout embargo, la possibilité d'y aménager des dérogations ou s'agit-il d'un régime de sanctions internationales sans concession ? La mesure de restriction frappe-t-elle, indistinctement, les parties belligérantes sur l'ensemble du théâtre d'opérations ou établit-elle une discrimination qui permette d'encadrer la portée des sanctions ? C'est ici que doit être mise en relief la note de bas de page, précisant l'article 1^{er} de la position commune 96/746/PESC, sur les modalités d'interdiction de livraison de certains matériels et équipements à caractère militaire vers l'Afghanistan.

En effet, il est précisé dans cette note, que l'embargo imposé à l'ensemble des factions afghanes concerne concrètement « *les armes destinées à tuer et leurs munitions, les plates-formes pour armements, les plates-formes pour le matériel autre que l'armement et les équipements auxiliaires.* » A ces équipements, il convient d'ajouter les pièces détachées, les services de réparation et d'assistance technique opérant dans le domaine militaire. Telle énumération sous-entend donc qu'un certain nombre d'équipements à caractère militaire ou paramilitaire est toléré par le régime d'embargo, entendu que l'effet léthal n'est pas commun à tous les matériels utilisés dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Ainsi se présente le substrat de l'acte PESC qui constitue dès son adoption, puisque ayant effet immédiat en vertu de son article 4, la base juridique des décisions européennes relatives aux sanctions internationales contre les protagonistes de la guerre civile d'Afghanistan. Il influe directement sur les positions communes ultérieures du Titre V du Traité sur l'UE sur l'embargo en matière d'exportations d'équipements militaires et connexes vers le territoire afghan, quelles qu'en soient les groupes armés. Indirectement, la position commune 96/746/PESC circonvient également sur les résolutions postérieures du Conseil de sécurité ; car l'Organisation des Nations Unies salue l'initiative de l'Europe en tant qu'exemple de politique de modération pour les pays tiers dans le but ultime d'œuvrer au cessez-le-feu, à la négociation d'une plate-forme de réconciliation nationale puis à l'instauration d'un gouvernement justifiant d'une légitimité fondée sur la représentativité et la vocation à la paix sur l'ensemble du territoire de l'Afghanistan.

Soulignons, pour ce qui concerne la mise en œuvre de la législation communautaire dans le processus de règlement diplomatique de la guerre civile afghane, la référence unanimement faite à l'acte juridique initial par les positions communes successives pour

³²⁵ Rapport du Secrétaire général, Document A/52/957-S/1998/532, *Op. cit.*, paragraphe 33.

soutenir³²⁶, maintenir³²⁷, adapter³²⁸ et même abroger³²⁹ les dispositions originelles sur la rupture des livraisons militaires à destination des parties belligérantes en Afghanistan. Ces actes de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE tiennent, évidemment, compte des évolutions de la situation politique et militaire sur le théâtre et des prescriptions internationales résultant des décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies, telles que les résolutions 1388 (2002)³³⁰ et 1390 (2002)³³¹ de Janvier 2002, dont l'apport est beaucoup plus pertinent en ce qui concerne les mesures spécifiques prises à l'encontre du régime fondamentaliste afghan et les groupes terroristes qui les soutiennent.

On n'en a pas fini d'évoquer la note complémentaire accompagnant l'article premier de la position commune 96/746/PESC. Car elle mentionne, en outre, que les équipements visés par l'interdiction des exportations militaires en Afghanistan sont identiques à ceux que la Communauté européenne retient dans la liste qu'elle dédie à son embargo des 8 et 9 Juillet 1991 contre l'ensemble des territoires de l'ex-Yougoslavie; démontrant par là même que le déploiement de la PESC sur la scène internationale, dès son expérimentation, obéit à la quête de cohérence et de globalité des capacités politiques de l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises et de la prévention des conflits.

Tout en soumettant au feu dévorant des guerres qui conduisent au démembrement de la Yougoslavie³³² leur instrument stratégique encore en développement, l'Union européenne et ses Membres ne s'intéressent pas moins à la gestion d'une crise située en dehors de leur champ de compétence géographique, à mille lieues du *Vieux Continent*. Convierait-il, sans nul doute, de rappeler qu'à la différence de l'interdiction des exportations des armements décidée contre la Yougoslavie et qui prend effet à compter du 13 Mars 1996, l'embargo imposé à l'Afghanistan court dès l'adoption de l'acte intergouvernemental par le Conseil de l'Union européenne³³³. Cette différence traduit certainement l'effet bénéfique de l'amélioration des capacités opérationnelles de la diplomatie européenne, puisque la PESC est encore embryonnaire en 1991 au moment où commence l'embrasement yougoslave.

³²⁶ La position commune du 26 Janvier 1998 (98/108/PESC), précitée, entend bien « soutenir l'embargo sur les livraisons d'armes, de munitions et d'équipements militaires prévu dans [la] position commune du 17 décembre 1996 » (article 2, §1 alinéa 3).

³²⁷ Aux termes de la position commune 1999/73/PESC en date du 25.01.1999, précitée, le Conseil de l'UE tient à « maintenir l'embargo sur les livraisons d'armes, de munitions et d'équipements militaires à l'Afghanistan [...] » (article 2, §1 alinéa 6). Il en est de même des positions communes 2000/55/PESC et 2001/56/PESC, précitées, articles 2-g).

³²⁸ Ainsi, l'article 8 de la position commune 2001/154/PESC consent-il à modifier la position commune du 17 Décembre 1996 de manière à en exclure l'application aux dérogations sur les équipements militaires inoffensifs et non létaux définies par la résolution 1333 (2000) du Conseil de sécurité. Les articles 1^{er} et 2 de la position commune 2001/771/PESC visent également à diriger vers les seuls *Taliban* et les zones par eux contrôlées, les mesures d'embargo naguère appliquées à l'ensemble des parties au conflit.

³²⁹ L'harmonisation des sanctions de l'UE contre l'Afghanistan et leur concentration sur les *Taliban* et les chefs du groupe terroriste *Al Qaïda*, sont le fait de la position commune 2002/402/PESC, précitée, qui prononce par la même occasion l'abrogation de tous les actes antérieurs (paragraphe 8 et article 5).

³³⁰ Résolution du 15 Janvier 2002 abrogeant l'ensemble des sanctions autrefois décrétées contre les intérêts de la compagnie nationale aérienne d'Afghanistan suite au démantèlement des *Taliban*.

³³¹ Résolution du 16 Janvier 2002 relative à l'adaptation des sanctions relatives au gel des fonds, d'autres ressources des *Taliban* et des membres des groupes terroristes opérant à leurs côtés, au nouveau contexte créé par les attentats du 11 Septembre 2001.

³³² La note numéro (1) de la position commune du Conseil de l'UE en date du 26/02/1996 (96/184/PESC) relative à l'embargo contre l'ex-Yougoslavie est exactement formulée de la même manière, *Journal officiel des Communautés européennes*, N° L 058 du 07/03/1996, p. 0001 – 0002.

³³³ Voir, à titre d'illustration, les positions communes, précitées : 96/746/PESC, article 4 et 96/184/PESC, point iii)-4.

Mais elle évoque également l'intérêt que l'Europe porte à la résolution des crises dont les conséquences sont considérables sur la stabilité des équilibres internationaux, en dépit de leur extranéité par rapport aux zones de prédilection et d'élection de la Communauté européenne. La volonté et la décision de prendre l'Afghanistan comme champ d'expression de cette ambition de l'UE à conquérir les attributs d'une « puissance complète »³³⁴, est caractéristique d'un acteur stratégique avec et sur lequel il va falloir désormais compter. Cet objectif est d'ailleurs, fort justement, poursuivi par les positions communes à caractère géographique de l'Article 15 du Traité de l'Union³³⁵. C'est certainement aux fins d'harmonisation des objectifs de l'Europe face aux trafics internationaux d'armes qui alimentent les guerres en Europe Centrale, dans les Balkans et en Asie Centrale, que la position commune 96/746/PESC du Conseil décide de conférer à l'embargo sur les armes et les équipements connexes vers l'Afghanistan la puissance invalidante de la rétroactivité.

B : L'APPLICATION DE LA RETROACTIVITE AUX SANCTIONS PRISES CONTRE L'APPROVISIONNEMENT DES FACTIONS AFGHANES

Outre le principe qui veut qu'elle prenne effet le jour même de son adoption, la force contraignante de la position commune 96/746/PESC réside également dans le fait qu'elle est assortie d'un effet rétroactif ; et la rétroactivité s'entend comme un « *report dans le passé des effets d'un acte ou d'un fait* ». »³³⁶ La dernière partie de la note accompagnant l'article premier de la position commune à l'étude affirme, en effet, que la décision d'interdiction d'approvisionnement des équipements militaires à l'Afghanistan « *s'applique également aux pièces détachées, aux réparations et au transfert de technologie militaire ainsi qu'aux contrats conclus avant le début de l'embargo* ». »

Alors que la résolution 1076 (1996) à la quelle elle se réfère ne le prévoit guère, la position commune 96/746/PESC est revêtue de l'efficacité renforcée de cette catégorie d'acte qui produisent des effets contraignants à partir de situations juridiques antérieures. Cette vertu en fait réellement l'acte pionnier du dispositif des sanctions internationales prises à l'encontre des factions afghanes, le Conseil de sécurité ne requérant lui-même la rétroactivité qu'à partir du paragraphe 5-c) de la résolution 1333 (2000)³³⁷. C'est, en réalité, au paragraphe 7 de la résolution 1267 (1999), que le Conseil de sécurité « *[d]emande à tous les États de se conformer strictement aux dispositions de la présente résolution, nonobstant l'existence de droits accordés ou d'obligations conférées ou imposées par tout accord international, tout contrat conclu ou tous autorisations ou permis accordés avant la date à laquelle entreront en*

³³⁴ Il s'agit d'un acteur international en quête de la double capacité de disposer d'une ou plusieurs politiques de sécurité et de défense. Ce que permettent ou, en tout cas, favorisent la PESC et la PESD : TERPAN Fabien, « La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », Thèse de Doctorat en Droit Public, Université Grenoble 2, Pierre MENDES-France, Sous la direction de M. le Professeur Jean-François GUILHAUDIS, Volume 1, pp. 48-116.

³³⁵ Selon l'ex-article J.2, en effet : « Le Conseil arrête des positions communes. Celles-ci définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. » In DUBOUIS Louis, GUEYDAN Claude, *Les grands textes du droit de l'Union européenne : Traités – Institutions – Ordre juridique*, Tome 1, 6^e édition, *Op. cit.*, p. 10.

³³⁶ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF/Quadrige, *Op. cit.*, p. 815.

³³⁷ La rétroactivité n'est pas clairement prononcée par la décision du Conseil de sécurité, mais on en déduit le principe dans la mesure où elle appelle les Etats à mettre immédiatement un terme aux activités contractuelles menées par leurs gouvernement ou ressortissants pour le compte des *Taliban* sur des questions militaires, de sécurité et de conseil technique.

vigueur les mesures imposées par le paragraphe 4 » ; autrement dit, à compter du 14 Novembre 1999 tel qu'il est indiqué plus haut.

Or, ces deux résolutions s'adressent spécifiquement aux *Taliban* ainsi qu'aux groupes terroristes qui combattent à leurs côtés, en faisant du territoire afghan le sanctuaire d'une violence menaçante pour l'équilibre du système international; tandis qu'en plus d'être antérieure aux prescriptions du Conseil de sécurité, la position commune du 17 Décembre 1996 revêt une portée générale, qui en établit l'application à l'ensemble des belligérants afghans. Cet acte PESC est donc le seul à donner ainsi force à la résolution 1076 (1996), nonobstant le fait, souvent surévalué, qu'elle ne soit pas assortie de l'effet contraignant ou du pouvoir coercitif du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Mais ce qu'il importe de retenir, à ce sujet, c'est la convergence des buts de la position commune 96/746/PESC relative à l'Afghanistan, avec ceux de la position commune 2001/154/PESC spécifique aux *Taliban*, par le truchement de la résolution 1333 (2000) du Conseil de sécurité. Ainsi, la combinaison des mesures générales aux parties belligérantes avec celles spécialement destinées au régime fondamentaliste ; la conjonction des sanctions onusiennes et communautaires ; la consolidation des régimes de sanctions prises à l'encontre de l'Afghanistan confèrent à cette forme d'embargo l'effet obligatoire d'un acte d'exécution forcée, qui s'impose à tous les membres de la Communauté internationale³³⁸.

Dès lors, les actes juridiques tels que les contrats de fournitures d'armements ou d'assistance technique et de maintenance, sont atteints de nullité, « [i]nefficacité, en principe rétroactive, qui frappe, une fois l'annulation prononcée, l'acte annulé .»³³⁹ Au regard de la portée conjuguée des positions communes prises en vertu du Titre V TUE précitées et des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité relatives à la situation en Afghanistan, il y a lieu de considérer que les actes contractuels ou conventionnels passés avec l'ensemble des groupements armés antagonistes avant l'embargo sont déclarés nuls et de nul effet. Ils emportent donc, en principe, autant d'obligations envers les factions afghanes qu'à l'endroit des institutions, personnes publiques et privées de l'espace communautaire.

Cependant, la rétroactivité renforçant le régime de sanctions communautaires à l'endroit des factions afghanes est, en dépit de son caractère accessoire dans le dispositif international des mesures de restriction, un élément essentiel du processus de maintien et de rétablissement de la paix en Afghanistan ; notamment, lorsqu'on se souvient que la norme qui préside à l'application de tout acte à caractère législatif ou réglementaire, c'est le principe de l'effet immédiat appelant ces actes à ne disposer que pour l'avenir ; seules les lois d'ordre public et certaines décisions judiciaires pouvant comporter un effet rétroactif. De là à affirmer qu'un instrument juridique de la PESC jouit de la même autorité que la chose jugée et/ou des vertus des actes de Puissance publique, il n'y a qu'un pas, que nous hésiterons volontiers à franchir.

Il convient, néanmoins, de souligner que les effets contraignants et les capacités de mobilisation des actes de la Politique étrangère de l'Union européenne, pris à propos de

³³⁸ Voir Arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 Septembre 2008 — Yassin Abdullah Kadi, *Al Barakaat International Foundation/Conseil de l'Union européenne, Commission des Communautés européennes, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* (Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P), *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 285/2 du 8.11.2008.

³³⁹ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, *Op. cit.*, p. 611.

l'Afghanistan avant le drame du « 11 Septembre », influent de façon notable sur les mécanismes juridiques relevant du pilier communautaire. Avant d'en démontrer les articulations dans les développements subséquents, il importe d'insister, à ce stade des réflexions, sur le caractère innovateur de la position commune 96/746/PESC qui impose à l'Afghanistan un embargo sur les armes, les munitions et les équipements militaires étendu aux obligations juridiques antérieures et à celles dont les effets sont en cours.

L'exigence fort tardive du Conseil de sécurité dans ce domaine n'a donc pu exercer une influence décisive sur le programme des sanctions défini par l'Europe en Afghanistan. D'autant plus que l'un des éléments d'inspiration européenne visant à renforcer l'embargo décrété par la PESC en Afghanistan est caractérisé par la déclaration d'adhésion des pays membres de l'A.E.L.E et de l'E.E.E., ainsi que des P.E.C.O. associés à l'Union européenne et de Chypre avant son entrée dans l'Union. En effet, faisant suite à l'acte imposant l'embargo aux factions afghanes, ces pays s'engagent « à ce que leurs politiques nationales soient conformes à cette position commune. »³⁴⁰ Lorsqu'on mesure la place qu'occupe Chypre dans le commerce maritime et sa position absolument stratégique à la confluence de l'Europe, du Moyen-Orient et de l'Asie mineure, routes prisées pour des trafics divers, ce ralliement est un pas décisif dans les instruments normatifs de gestion de la crise afghane par les acteurs européens.

La volonté de s'impliquer pleinement et promptement à la résolution des problèmes de délitement de l'Etat et d'insécurité croissante en Afghanistan, conduit la position commune 96/746/PESC à prévoir, à moyen terme, la réévaluation des mécanismes de coopération bilatérale entre l'Union et l'Afghanistan. La position commune 98/108/PESC est alors chargée de mettre en œuvre cette mission, en définissant clairement les objectifs politiques qui constitueront, trois (3) années durant, la plate-forme de l'action cohérente et coordonnée de l'Europe en Afghanistan.

Paragraphe 2 : La position commune 98/108/PESC ou la définition des objectifs stratégiques de l'Europe en Afghanistan

Ce qui, à la fois, surprend et inquiète l'observateur assidu de l'action de l'Europe en Afghanistan après l'évacuation du territoire afghan par l'ex-Union soviétique, c'est l'absence de lisibilité de son engagement. Cet écueil concerne tout autant le déploiement de la PESC dès l'irruption des *Taliban* dans la guerre civile que l'action collective menée au lendemain des attentats du 11 Septembre 2001. En attendant d'examiner cet engagement jugé illisible au titre suivant³⁴¹, il importe de montrer déjà les nuances de la phase antérieure. En effet, conformément à la position commune 96/746/PESC et du rapport du Secrétaire de l'ONU de Novembre 1997³⁴², le Conseil de l'UE adopte la position commune 98/108/PESC³⁴³, définissant les objectifs politiques de l'Europe en Afghanistan.

³⁴⁰ Déclaration de l'Union européenne et des Etats associés, relative à l'imposition à l'Afghanistan d'un embargo sur les armes, munitions et équipements militaires, Dublin et Bruxelles, le 17/12/1996, *Bull UE* 12-1996, point 1.4.4.

³⁴¹ *Infra*, Titre II, Première partie de la présente étude, p. 123.

³⁴² *The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security. Report of the Secretary-General*, Document A/52/682-S/1997/894, 14 Novembre 1997.

Ainsi, tout en assurant la continuité du tout premier instrument juridique de la PESC, dont l'article 3 annonce un réexamen ultérieur des sanctions internationales « *dans le cadre d'une réflexion globale sur les relations de l'Union européenne avec l'Afghanistan* », l'Union permet à l'Europe de répondre à l'appel lancé aux Etats et Organisations membres de la Communauté internationale pour un renforcement des efforts de la Mission spéciale des Nations Unies, empêtrée dans un environnement défavorable aux pourparlers de paix.

Aussi, les principaux objectifs établis et poursuivis par l'Europe en Afghanistan s'inscrivent, fort justement, dans la recherche d'une solution négociée à une « guerre de déprédation nationale » (A) mais également à l'endigement des conséquences du conflit afghan vers le territoire de la Communauté européenne (B).

A : RECHERCHE D'UNE SOLUTION NEGOCIEE A UNE « GUERRE DE DEPREDEATION NATIONALE »

La doctrine internationaliste désigne par le vocable de « guerre de déprédation nationale », ces conflits dont l'objectif n'est plus, comme au plus fort des guerres classiques, la défaite d'un ennemi extérieur. Mais une destruction lente et certaine des charpentes et des attributs de l'Etat ainsi qu'une dégradation conséquente des vecteurs de l'Unité nationale³⁴⁴. Ces guerres d'autodestruction ravagent nombre de pays d'Afrique (Somalie³⁴⁵, Congo-Zaïre³⁴⁶, Liberia³⁴⁷, Sierra Leone³⁴⁸) d'Amérique Latine (El Salvador³⁴⁹, Guatemala³⁵⁰) et d'Asie Centrale tel que l'Afghanistan, dont l'effondrement des structures étatiques sous-tend l'intérêt de la présente étude. Le désengagement progressif des Nations Unies pour les Forces d'interposition et la sélectivité de ses Missions de paix³⁵¹, ramènent les « Casques bleus » au

³⁴³ Position commune du 26 Janvier 1998 (98/108/PESC) du Conseil relative à l'Afghanistan, *Journal officiel des Communautés européennes*, L 32 du 6. 2. 1998, p. 14.

³⁴⁴ TSIYEMBE Mwayila, « L'enjeu de la réconciliation dans le conflit des Grands Lacs, considérations sur le Burundi et le Rwanda », in "Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable", Actes du colloque du Centre Mondial de la Paix, avec la collaboration de l'Université de la Paix, *Les cahiers de la paix* n° 10-2004, Verdun, p. 171-176.

³⁴⁵ *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Somalie*, Document S/1997/135 du 17 Février 1997, notamment section II ; Egalement, position commune 2002/960/PESC du Conseil sur les mesures restrictives imposées à la Somalie, 10 Décembre 2001, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 334 du 11.12.2002.

³⁴⁶ *Neuvième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, S/2001/970 du 16 Octobre 2001, notamment paragraphes 9 à 14. Voir aussi, position commune 2001/83/PESC du Conseil relative au soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et du processus de paix en République démocratique du Congo et abrogeant la position commune 1999/728/PESC, 29 Janvier 2001, *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 029 du 31.01.2001 p. 0001 – 0002.

³⁴⁷ *Third progress Report of the Secretary-General on The United Nation Observer Mission in Liberia*, S/1994/463, 18 April 1994; Egalement, position commune du Conseil relative aux mesures restrictives à l'encontre du Liberia (2001/357/PESC), 7 Mai 2001, *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 126 du 08.05.2001 p. 1.

³⁴⁸ *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Sierra Leone*, Document S/1997/80 du 26 Janvier 1997, sections III et IV notamment ; Egalement, position commune 98/409/PESC du Conseil en date du 29 Juin 1998 sur la Sierra Leone, *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 187 du 01.07.1998 p. 0001 - 0002

³⁴⁹ *Report of the Secretary-General on The United Nations Observer Mission in El Salvador*, S/1994/1000, 26 August 1994.

³⁵⁰ *Rapport du Secrétaire général sur le Groupe d'observateurs militaires affectés à la MINUGUA*, Document S/1997/432 du 4 Juin 1997.

³⁵¹ AMBROSETTI David, « Les opérations de paix de l'ONU face au risque d'un discrédit irrémédiable : la faiblesse et la sélectivité », *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 2, pp. 123-139.

rôle symbolique d'instruments de témoignage international, qui préside à leur création ; à tel point que la simple rumeur à propos de leur déploiement suscite de véhémentes notifications de refus.

Cependant, comme les antagonismes traditionnels, ces conflits contemporains, d'essence interne, ne sont pas moins menaçants pour la paix et la sécurité internationales, à en juger par les risques d'exportation de violences et de déstabilisation contingente qu'ils créent dans les territoires avoisinants. A ce titre, la guerre d'Afghanistan exporte, tel qu'il est indiqué précédemment, drogues illicites, trafics d'armes, émission massive de réfugiés, ingérences étrangères, prosélytisme, terrorisme de masse et escarmouches aux frontières.

Les développements précédents montrent largement les interdépendances qu'entretient la situation afghane avec la sécurité globale au travers de l'exigence de stabilité et de développement durable des pays de la région d'Asie Centrale. Il s'agit, visiblement, d'un risque par procuration créé contre la paix et la sécurité internationales, dans la mesure où ces deux valeurs sont supposées être atteintes ou menacées du fait de la contagion des pays limitrophes par la violence armée généralisée qui éclate et menace d'effondrement institutionnel les structures publiques d'un Etat pris isolément.

La singularité du chantier consistant à rechercher une solution négociée à une guerre civile de grande ampleur comme celle de l'Afghanistan, réside dans le fait que l'Etat est, lui-même, pris comme l'objectif de l'action entreprise en matière de paix. A cet égard, l'Etat constitue le noyau d'un atome dont dépend l'architecture de *La cité terrestre*³⁵². Œuvrer, participer, contribuer à son rétablissement ou à sa revitalisation constituent, en soi, une tâche de maintien de la paix et de la sécurité internationales, tant elle vise à sécuriser le pilier central de la Société internationale. Telle est la mission fondamentale que vise le Conseil de l'Union européenne à travers la position commune 98/108/PESC, dont les objectifs en matière de règlement négocié du conflit interne en Afghanistan sont nettement précisés aux articles premier et 2 :

- Vivifier le rôle central de l'ONU dans l'effort d'instauration d'une paix durable ;
- Inciter les belligérants à la paix par l'exclusion de leurs représentants auprès des Nations Unies ;
- Manifester un appel au cessez-le-feu ;
- Soutenir l'établissement d'un gouvernement de transition suffisamment représentatif des segments de la société afghane ;
- Contribuer au dialogue inter-afghan par l'encouragement des pourparlers initiés par des acteurs internes et externes ;
- Prendre part à la reconstruction post-conflit en cas d'accord de réconciliation nationale viable.

L'appui au rôle central tenu par les Nations Unies, instance supposée impartiale et universelle, dans le processus de règlement politique de la guerre civile afghane est sous-tendu par l'encouragement des travaux de la Mission spéciale en Afghanistan. En raison de l'analyse approfondie qui en est faite dans le cadre de l'Accord de Bonn, il ne peut être ici

³⁵² DUPUY René-Jean, *La clôture du système international. La cité terrestre*, PUF, Paris, 1989, 159 p. ; Voir également, au sujet de l'ouvrage précité, commentaires de Belgourch ABDERRAHMAN, *Politique étrangère*, 1989, Volume 54, N° 3, p. 513, 514.

souligné que les principaux soutiens de l'Europe à cette initiative. Il s'agit, tout d'abord, de la participation des pays membres de l'UE aux deux *fora* de négociations que sont le *Groupe des Vingt-un* et le *Groupe des Huit*, réunis de manière informelle pour seconder les efforts de règlement de conflit déployés par la MSNUA. Il s'agit également des démarches qu'entend effectuer l'Union auprès des Etats susceptibles d'influer positivement sur l'issue politique du conflit afghan pour plaider en faveur d'un règlement urgent de cette guerre absurde et désastreuse.

Par ailleurs, l'Union européenne est tout à fait déterminée à tenir dûment compte des recommandations pertinentes de la Commission de vérification des pouvoirs de l'Assemblée générale, afin d'œuvrer à la reconsidération de la Représentation permanente de l'Afghanistan auprès des Nations Unies. Ceci signifie, en clair, que la faction la plus encline à la paix par les armes, les *Taliban*, est menacée de voir ses représentants exclus des Nations Unies ; ce qui implique un défaut de reconnaissance internationale de leur mouvement. Cette idée n'est pas demeurée au stade de menace ou d'avertissement ; pendant le gouvernement de fait des *Taliban*, la représentation de l'Afghanistan à l'ONU connaît une situation fort ambiguë. On rappelle, notamment, que M. KARZAI fut un moment critiqué pour avoir brièvement été ou souhaité être le représentant des *Taliban* auprès des Nations Unies³⁵³ ; et que l'autorité qui prononce le discours de circonstance à la 56^e Session de l'Assemblée générale en Novembre 2001, est le ministre des Affaires étrangères est désigné par le *Front Uni de l'Alliance du Nord*. Le refus du dialogue politique conduit donc à l'exclusion du régime fondamentaliste de la plus représentative des instances internationales.

Pour ce qui concerne l'appel au cessez-le-feu, comme d'autres initiatives conduites ou parrainées par les Nations Unies, on ne peut dire qu'un franc succès couronne les efforts de l'Europe ; la poursuite du conflit, jusqu'à l'assassinat de MASSOUD et la perpétration des attentats du 11 Septembre 2001 en est la preuve accablante. Mais si l'on peut estimer qu'un succès de la PESC eût constitué une opération considérable au crédit de l'Europe, l'échec des efforts internationaux poursuivis dans ce cadre ne saurait être perçu comme le fruit de l'inadaptation des instruments de l'UE en matière de gestion de crises.

Il en est de même du soutien de l'idée visant à constituer un gouvernement transitoire ou d'Union nationale en Afghanistan, pour asseoir les bases de la Réconciliation nationale. En dehors de la pression diplomatique que sous-tend une telle prise de position vis-à-vis des parties au conflit, les chances de la voir aboutir sont minces, dans la mesure où une Autorité de transition ne peut être viable que dans un environnement préalablement pacifié ou, tout au moins, en phase de stabilisation. Or, ni les membres de l'Emirat islamique ni ceux de l'Etat islamique ne parviennent à manifester un enthousiasme débordant aux propositions de sortie de crise présentées par les acteurs externes.

C'est pourquoi, l'UE entend contribuer aux *forums* de discussions ouverts par les responsables de mouvements politiques locaux à l'étranger et par d'autres partenaires étrangers, pour soutenir les pourparlers de paix. On peut donc considérer que l'Union offre quasiment ses bons offices, au cas où une opportunité lui aurait permis de tenir un rôle décisif dans la résolution de la guerre civile d'Afghanistan. La réalisation de cet objectif dans le cadre de la Conférence des Nations Unies en Allemagne en Novembre 2001 traduit la cohérence de la Politique extérieure européenne en ce qui concerne l'Afghanistan. Les

³⁵³ RASHID Ahmed, « Comment Hamid Karzai s'est imposé », *Courrier International*, n° 580, 13-19 Décembre 2001, p. 37.

« processus », espaces et instances de discussions ouverts avant la conclusion de l'Accord de Petersberg, à Londres, Frankfurt, Rome, Bonn marquent cette volonté pour les acteurs européens, de jouer un rôle de premier plan dans la recherche d'une solution négociée au problème afghan dès la publication des premières recommandations de la Mission spéciale des Nations Unies³⁵⁴.

Les positions communes adoptées à la suite de celle du 26 Janvier 1998 consolident, au gré des tribulations de la situation sur le terrain, les objectifs ainsi définis pour la stratégie d'ensemble menée par l'Europe en Afghanistan. Ainsi, la position commune 1999/73/PESC du Conseil de l'UE adapte-t-elle ces buts aux efforts enregistrés dans le cadre des Nations Unies³⁵⁵, tel qu'ils résultent de la résolution 203 A et B de l'Assemblée générale³⁵⁶ et du rapport du Secrétaire général de Novembre 1998³⁵⁷. La position commune 2000/55/PESC abrogeant la précédente maintient cet objectif en accentuant la pression sur les factions afghanes, afin de donner effets aux engagements souscrits dans le cadre de « *la déclaration de Tachkent relative aux principes fondamentaux pour un règlement pacifique du conflit en Afghanistan, signée par les deux parties le 20 juillet 1999.* »³⁵⁸

L'article 2-j de l'acte PESC du 24 Janvier 2000 affirme, par ailleurs, vouloir encourager le cycle de négociations organisées autour de Mohammed ZAHER, en vue de réunir une *Loya Jirga* de réconciliation nationale à Rome, où il vécut en exil depuis son renversement en Juillet 1973. L'idée de convocation de la Grande Assemblée force l'admiration des protagonistes internes et externes de ce processus, entendu qu'elle est présente dans le rapport intérimaire de la Mission Spéciale des Nations Unies dès Juin 1994 et que les outils, juridiques comme diplomatiques de la PESC, y souscrivent tout entièrement.

Ainsi, les tentatives de conciliation des positions des parties par la MSNUA donnent lieu à l'adoption de la position commune 2001/56/PESC qui, au demeurant, abroge la précédente. Comme l'indique ce nouvel acte de la PESC, l'Union européenne s'engage à donner son ferme appui au travail de gestion globale du conflit fourni par le Secrétaire général et son Envoyé spécial, car leurs efforts conjugués et constants aboutissent à un « *accord auquel les Taliban et la coalition du Nord ont souscrit le 2 novembre 2000, relatif à l'annonce d'un dialogue visant à faire cesser dès que possible le conflit armé par les moyens politiques [...]* »³⁵⁹ Mais, comme on s'en rendra aussitôt compte, à l'instar de tous les arrangements concoctés entre les *Taliban* et les anciens *Moudjahiddin*, ledit accord ne fait pas long feu.

On aura donc saisi que ces velléités d'entente appelées « accords » ne traduisaient qu'un répit dans les hostilités, lorsque l'enlisement des combats obligeaient les belligérants à

³⁵⁴ Déclaration des Douze, Bruxelles, 7 Février 1994, *Documents d'actualité internationale*, n° 8 du 15 Avril 1994, § 125, p. 198 ; Egalement, *Communiqué de la présidence au nom de l'Union européenne*, 17 Mars 1994, Bruxelles et Athènes, *Bull. UE* 03-1994, point 1.3.10 ; *Déclaration de la présidence au nom de l'UE*, Bruxelles et Paris, le 30 Janvier 1995, *Bulletin UE* 01-1995, 1.4.4.

³⁵⁵ Position commune du 25 Janvier 1999 (1999/73/PESC), relative à l'Afghanistan, article 2, *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 23, 30.01.1999, pp. 001-003, *Op. cit.*

³⁵⁶ Résolution A/RES/53/203 A et B. *La situation en Afghanistan et assistance à l'Afghanistan*, le 18 Décembre 1998.

³⁵⁷ *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général*, 23 Novembre 1998, Document A/53/695-S/1999/1109.

³⁵⁸ Position commune du 24 Janvier 2000 sur l'Afghanistan (2000/55/PESC), *Op. cit.*, article 2-d).

³⁵⁹ Position commune du 22 Janvier 2001 relative à l'Afghanistan (2001/56/PESC), *Op. cit.*, article 2-b).

négocier, afin de pouvoir s'approvisionner ou débattre de la restitution des prisonniers. En ce moment, aucune des parties ne songe sérieusement à privilégier l'option de la solution négociée sur l'action militaire. Alors, si les groupements les plus faibles ne luttent pas assez pour imposer la paix par la négociation, que dire des *Taliban*, qui sont à cette période la partie la mieux équipée et la plus offensive ? La réponse est donnée par la poursuite des hostilités qui, au détour d'actes d'une violence extrême, remorquent la Communauté internationale de son apnée prolongée dans la question afghane.

Il vient d'être examinée la substance des dynamiques normatives et politiques que l'Europe développe pour apporter sa contribution au règlement négocié de la crise qui décompose lentement la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'unité et la crédibilité de l'Etat en Afghanistan. En conséquence, c'est en considération de son poids économique et de sa détermination à lier la poursuite de son assistance économique et humanitaire à la conclusion d'un accord de paix crédible et viable, que le Conseil de l'UE engage, très tôt, les structures communautaires et les Etats membres à œuvrer inlassablement à la reconstruction post-conflit en Afghanistan. Il est vrai que toute crise finit, tôt ou tard, par trouver une solution ; mais il y a, dans l'action européenne, plus que l'optimisme de circonstance affiché en pareille circonstance.

Instruite par l'expérience des Puissance européennes, au sortir des deux Guerres mondiales, l'Organisation politique qui émerge de ces commotions reste fermement attachée au fait que l'instauration d'une paix durable est tributaire des mécanismes de sa consolidation³⁶⁰. Et le plus efficace de ces mécanismes n'est autre que la remise en état des structures politiques, économiques et sociales de l'espace public nouvellement pacifié. A défaut d'une telle précaution, le dénuement, la pauvreté, la criminalité règnent en tyrans et créent des tragédies nationales ainsi que des troubles à la paix et à la sécurité internationales d'une autre nature.

C'est d'ailleurs au regard de ces menaces qui se superposent aux actes classiques de différends interétatiques, que la contribution de l'Europe à la gestion de la crise afghane doit également être perçue comme un endiguement des conséquences de cette guerre civile aux enjeux et implications multiples, vers le territoire de la Communauté européenne.

B : ENDIGUEMENT DES CONSEQUENCES DU CONFLIT AFGHAN VERS LE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Sous l'inspiration du deuxième considérant de la position commune 98/108/PESC, les actes PESC ultérieurs des 25 Janvier 1999, 24 Janvier 2000 et 22 Janvier 2001 ont en commun la constatation selon laquelle le conflit en Afghanistan exporte les actes de terrorisme et les drogues illicites qui « portent gravement préjudice aux Etats membres de l'Union ». En outre, « un nombre considérable de réfugiés continue d'affluer dans l'Union en provenance de l'Afghanistan meurtri par la guerre. »³⁶¹ Il n'est pas discutable que la pauvreté, les calamités naturelles et la quête de nouvelles expériences puissent justifier ces processions d'êtres humains à travers les continents. Mais la poursuite des hostilités est tenue

³⁶⁰ ROYER Pierre, « Une idée réactionnaire ? Les deux Guerres mondiales, matrices de la construction européenne », in HUISSOUD Jean-Marc et ROYER Pierre (Coordonné par), *Europe : la puissance au bois dormant*, Rapport Anteios 2009, Presses Universitaires de France, *Op. cit.* pp. 19-30.

³⁶¹ Position commune 2000/55/PESC, précitée, paragraphes 2 et 3.

principale responsable de l'exportation des effets de la situation afghane à l'extérieur des frontières nationales.

Les exemples, apparus plus tard, dans les sites de Sangatte³⁶² et du Royaume-Uni montrent combien les pays européens sont exposés à cette forme de « dégâts collatéraux » de la guerre civile d'Afghanistan, que sont l'immigration clandestine et la pression consécutive exercée sur les pays européens. L'Afghanistan, bien qu'étant géographiquement éloigné du continent européen, ne fait pas moins partie d'une région qui, en raison de ses atouts énergétiques et des flux d'hommes et de biens portés par ses *Routes* menant directement en Europe, est de plus en plus considérée par les Puissances internationales comme le *centre de la périphérie*³⁶³.

D'ailleurs, peu après la position commune 2000/55/PESC, le Conseil indique, au regard des émissions importantes et croissantes de masses humaines à destination des pays européens, que l'UE adopta « *un plan d'action abordant la question des flux de migrants clandestins et de demandeurs d'asile originaires d'Afghanistan.* »³⁶⁴ A la lumière de ces lignes, on peut donc noter, par rapport à la crise afghane, que les menaces qui en résultent et qui guettent directement aux portes de l'Europe sont les drogues illicites, les actes de terrorisme et une immigration massive sans titre ni qualité. Bien que les questions de lutte contre la drogue, le terrorisme et les flux migratoires relèvent prioritairement des piliers judiciaire et communautaire de l'Union européenne, la Politique étrangère et de sécurité commune ne s'y investit pas moins, à l'aune de la crise grave qui menace la paix et la sécurité du monde à partir du territoire afghan.

Aussi, par-delà la simple constatation, il importe de se pencher plus attentivement sur les mécanismes normatifs mis en œuvre par l'Europe pour endiguer ces fléaux, afin d'assurer la sécurité des frontières extérieures de l'Union, sauvegarder d'autres intérêts fondamentaux de l'UE telles que la stabilité de ses Etats membres ainsi que l'intégrité physique et morale de leurs citoyens. C'est pourquoi, en sus du plan d'action élaboré en matière de gestion des flux migratoires d'origine afghane, l'action de l'UE, dans le cadre de la gestion de la crise afghane s'oriente également vers une lutte constante contre les drogues produites en Afghanistan. A cet effet, l'UE s'emploie à exprimer, auprès des factions afghanes et leurs soutiens extérieurs, « *sa préoccupation devant l'augmentation de la production et du trafic de drogues en Afghanistan, qui menace la stabilité régionale et nuit à la santé et au bien-être des populations d'Afghanistan, des Etats voisins et d'autres pays.* »³⁶⁵

Même si les positions communes de la PESC et les règlements communautaires qui les soutiennent ne le mentionnent guère, on perçoit bien que l'intérêt de l'UE à circonscrire ces maux résulte du fait que l'Europe est le premier marché des stupéfiants produits à partir du territoire afghan. Les mesures de l'UE ont donc pour objectif de contenir les activités tant illicites que nuisibles pour l'économie de la Communauté et la santé des citoyens européens. Tel est le but poursuivi par cette implication préventive à l'effort international de rétablissement d'une souveraineté effective, garante d'une Autorité centrale crédible et

³⁶² ZAPPI Sylvia, « La forteresse Europe démunie face aux flux migratoires. Les incidents autour du centre d'hébergement de Sangatte illustrent l'échec de la politique communautaire d'asile », *Le Monde/Dossiers & Documents*, n° 305-Janvier 2002, p. 5 [Paru dans *Le Monde* du 12 Septembre 2001].

³⁶³ MILETITCH Alexandra, « Au centre de la périphérie : Enjeux actuels et à venir de l'Asie centrale », *Armée D'Aujourd'hui*, n° 269, avril 2002, p. 29-33.

³⁶⁴ Position commune 2001/56/PESC, précitée, paragraphe 3 de la

³⁶⁵ Position commune 98/108/PESC, précitée, article 5, tiret 1.

responsable de la bonne gouvernance en Afghanistan. Sans que ces objectifs ne souffrent d'ailleurs quelque contradiction, on peut voir dans cette action anti-drogue, une dynamique de prévention des toxicomanies en Europe³⁶⁶.

La pression exercée sur les acteurs internes est manifeste, à en juger par la décision suivant laquelle l'Union européenne déclare, à l'article 5 tiret 1 *in fine* de la position commune 98/108/PESC, qu'elle « *tiendra compte des objectifs en matière de lutte contre la drogue lorsqu'elle examinera les contributions à apporter à l'aide au développement en vue de reconstruire l'Afghanistan après la guerre.* » L'assistance à la reconstruction post-conflit repose ainsi sur une conditionnalité précise : œuvrer d'abord à l'éradication de la drogue, fleuron de l'économie criminelle et trésor de guerre. Les rapports des Nations Unies démontrent, en dépit des positions publiques apparemment hostiles des groupes armés afghans face à la culture et au trafic des drogues, que des taxes sont prélevées par les miliciens sur l'activité des producteurs du pavot à opium dans les zones placées sous leur contrôle.

Le discours officiel relève donc de la supercherie vis-à-vis de la Communauté internationale ou d'une stratégie stupéfiante pour financer discrètement une guerre sans issue et dont l'effort, en raison des sanctions internationales rigoureuses et d'un territoire enclavé, est de plus en plus onéreux pour des milices fortement dépendantes de l'aide extérieure.

Aussi, afin d'élargir le mouvement de pression et d'isolement des parties belligérantes sur la base de leur volonté à coopérer dans ce domaine, l'UE poursuit à l'article 5 tiret 2 de la position commune 98/108/PESC, qu'elle « *engagera les organismes dispensateurs d'aide à tenir compte des objectifs en matière de lutte contre le terrorisme lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets en prenant en considération leur impact sur la culture, la production, le trafic et l'abus de drogues.* » Outre l'intégrité physique de ses propres citoyens, l'UE se préoccuperait-elle également de la santé publique en Afghanistan ? Loin d'invoquer les engagements pris par l'UE, les Etats membres et certaines ONG humanitaires, on note que la relation établie entre l'aide extérieure et la lutte contre l'abus de drogues en Afghanistan laisse entrevoir un souci manifeste pour le maintien, voire l'amélioration de la qualité de vie des Afghans ; sans oublier le fait que l'abus des produits psychotropes est, en soi-même, une cause d'incitation à la violence et d'addiction à la guerre.

Trois autres éléments de gestion de la crise afghane sont définis par les tirets 3 et 4 de l'article 5 précité, pour donner une importante capacité dans le traitement de cette menace transversale³⁶⁷ qu'est la drogue et dont il sera question tout au long de la présente étude. Il s'agit de l'appui au développement de cultures de substitution durables, que l'Union européenne considère comme l'« *élément important d'une stratégie équilibrée et globale de lutte contre la drogue.* »³⁶⁸ Aussi, tout en invitant la Communauté européenne à se doter d'une politique vigoureuse en la matière, l'UE s'investit dans un appui résolu aux travaux du Programme des Nations Unies pour le contrôle des drogues (PNUCID)³⁶⁹, en tant qu'institution spécialisée dans l'effort de réduction de la production, du trafic et de l'abus des

³⁶⁶ ESTIEVENART Georges, « L'Union européenne élargie : un marché unique pour les drogues illicites ? », Revue *Questions internationales* n° 8 – Juillet-Août 2004, pp. 85-92.

³⁶⁷ L'identification de la transversalité de la lutte contre les stupéfiants est faite par le Pacte pour l'Afghanistan : *Building On Success. The London Conference on Afghanistan. The Afghanistan Compact*, 31 Janvier-1^{er} Février 2006, pp. 4, 6, 8 et 11.

³⁶⁸ Position commune 98/108/PESC du Conseil, relative à l'Afghanistan, *Op. cit.*

³⁶⁹ Voir également *Office contre la drogue et le crime*, anciennement Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime.

substances psychotropes. La détermination de l'Europe à l'élimination de *La mort blanche*³⁷⁰ va jusqu'à préconiser le soutien de mesures de répression, comme complément indispensable aux programmes de substitution envisagés pour la restauration de la normalité en Afghanistan.

La redondance étant un vice dont on ne peut aisément se passer dans l'analyse de la situation en Afghanistan et de l'action consécutive des acteurs européens, il est essentiel de souligner que les risques créés par le terrorisme ont également un caractère transversal, qui oblige à en traiter les effets dans l'ensemble des présentes réflexions. Toutefois, pour ne pas appauvrir la substance des analyses à venir dédiées à l'activité des *Taliban* et leurs complices, le moins que l'on puisse faire à ce niveau, c'est d'indiquer la double stratégie de l'Europe face au terrorisme : l'appui des instruments juridiques internationaux rappelés par le Conseil de sécurité en ses résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1363 (2001) puis le développement d'outils propres visant à préserver les Etats membres de l'UE de cette menace transfrontalière. Le déploiement des positions communes du Titre V du Traité sur l'Union européenne en Afghanistan favorise ainsi l'aguerrissement des méthodes de la PESC et des mécanisme de sécurité intérieure et de Droit communautaire, tel qu'il apparaît dans l'exposé des effets normatifs des positions communes du 27 Décembre 2001³⁷¹.

Les sanctions spécifiques adoptées par le Conseil de sécurité et le Conseil de l'Union européenne à l'encontre des *Taliban* et de leurs associés permettent, justement, d'évaluer toute la plénitude des instruments mis à contribution par l'Europe dans la lutte contre le terrorisme à partir de l'expérience afghane, même si la réaction aux attentats du 11 Septembre 2001 donne l'impression que cette contribution commence à cet instant. L'un des intérêts de la présente étude, c'est précisément, de souligner que le préalable à l'issue négocié de la guerre civile d'Afghanistan est la neutralisation de tous les éléments qui renforcent les capacités offensives et la radicalisation de la faction la plus belliqueuse et la plus réfractaire au dialogue. C'est à cette fin que l'Union européenne et ses Etats membres s'emploient à soutenir les sanctions d'ordre économique et diplomatique imposées par le Conseil de sécurité à l'Afghanistan.

Au regard de cette dynamique de cohésion des efforts de la Communauté internationale à travers l'action normative de l'outil diplomatique d'un acteur stratégique en plein essor, dans des domaines touchant de près à la souveraineté des Etats membres, peut-on affirmer que les sanctions imposées à l'Afghanistan et les mesures de restriction spécifiquement adoptées contre l'Emirat islamique aboutissent véritablement à l'affaiblissement de cette faction, et donc au rétablissement de la paix en Afghanistan? L'impact de ces mesures est-il palpable sur les capacités de nuisance des parties au conflit ou n'est-il pas, au contraire, préjudiciable aux catégories de personnes les plus fragiles et les plus innocentes de la société afghane ?

Cette interrogation rappelle qu'il semble découler des mécanismes de gestion du problème afghan une double et fâcheuse méprise ; à savoir : l'illusion du retour à la paix après le retrait soviétique et la restauration d'un climat de réconciliation nationale à travers le châtiment des *Taliban*, comme en témoigne la portée réelle des sanctions rigoureuses dont ces derniers font l'objet, suite à leur comportement jugé belliqueux et à l'accusation de recel des

³⁷⁰ WEBER Olivier, *La mort blanche*, Albin Michel, Paris, 2007, 342 p.

³⁷¹ On rappellera qu'il s'agit des positions communes 2001/930/PESC et 2001/931/PESC, fondées à la fois sur les Titres V (article 15) et VI (article 34) du Traité de l'Union européenne, *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 344, *Op. cit.*

principaux chefs d'organisations terroristes mis au ban de la Communauté internationale via le Conseil de sécurité des Nations Unies.

SECTION 2 : LES SANCTIONS RIGOUREUSES PRISES A L'ENCONTRE DES TALIBAN ET LEUR PORTEE REELLE

Au regard du traitement sinon complaisant, tout au moins obscur réservé au conglomérat des factions rivales, dire que les sanctions internationales prises à l'encontre des *Taliban* sont sévères est un euphémisme³⁷². Lors même que l'ensemble des factions bénéficiaient d'appuis militaires extérieurs et qu'elles étaient toutes déterminées à poursuivre l'option militaire – sauf obligation de négocier lors de l'enlisement des combats –, l'essentiel des sanctions internationales est dirigé contre le gouvernement de fait ; et à travers lui, la majorité des populations civiles car, jusqu'aux attentats du 11 Septembre 2001, le régime de Mohammad OMAR contrôle la quasi-totalité du territoire national afghan³⁷³. Aussi, pour mieux comprendre les récriminations des *Taliban* contre les instances représentant la Communauté internationale, il convient d'analyser brièvement les effets pervers des sanctions internationales appliquées au régime fondamentaliste (paragraphe 2) et d'examiner un tant soit peu les mesures restrictives spécifiques décidées contre le gouvernement *de facto* et ses complices (paragraphe 1).

Paragraphe 1 : Des mesures restrictives spécifiques au gouvernement de facto et à ses complices

L'impétuosité, l'impertinence, l'entêtement des membres de l'Emirat islamique d'Afghanistan dans la guerre qui les oppose aux unités militaires éparses des coalitions du Nord tiennent un rôle déterminant dans l'intensification des sanctions internationales destinées à l'Afghanistan. Alors que ces sanctions se limitaient à l'interdiction de livraisons en équipements militaires à l'endroit des parties au conflit, celles qui concernent directement les *Taliban* portent une charge coercitive renforcée. C'est à travers ces sanctions, qu'il est effectivement établi que sont mises en œuvres les dynamiques du Chapitre VII de la Charte en ses Articles 40 (pouvoir de réquisition de mesures provisoires) et 41 (pouvoir d'imposition de mesures coercitives non militaires).

En effet, en vertu des résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité, revêtues de la force du Chapitre VII, un certain nombre d'acteurs internationaux, Etats et Organisations, adoptent des mesures de restriction spécifiquement dirigées contre le régime fondamentaliste afghan. Les Etats-Unis, en raison de leur implication personnelle aux demandes de livraison des chefs terroristes exilés en Afghanistan, décrètent le 5 Juillet 1999 contre les *Taliban* des sanctions économiques et financières relayées par l'Organisation des

³⁷² KHERAD Rahim, « La paix et la sécurité internationales à l'épreuve du régime des Tâlebân (actes de terrorisme et logique de coercition) », in MEHDI Rostane (Dir.), *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Colloque des 17-18 Janvier 2003, Aix-en-Provence, A. Pedone, Paris, pp. 47-76, *Op. cit.*

³⁷³ Un auteur avisé rappelle que les milices regroupant le groupe des opposants aux *Taliban* et dont la dénomination officielle est « Le Front uni islamique pour la sauvegarde de l'Afghanistan » est chassé par les jeunes étudiants en religion sur les 90% du territoire national. In BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan : Droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747*, L'Harmattan, 2002, *Op. cit.*, p. 257, 258.

Nations Unies³⁷⁴. Dans le sillage des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, l'Union européenne adopte également des actes de Politique étrangère mettant en œuvre les mesures de restriction contre les membres du gouvernement *de facto* et qui évoquent, à n'en point douter, l'esprit de l'Article 41 de la Charte. Effectivement, en examinant de près leur portée juridique et leur champ d'action, il s'avère que la position commune 1999/727/PESC décide l'interruption partielle des communications aériennes (A) ; tandis qu'à la position commune 2001/154/PESC échoit la rupture des relations économiques et diplomatiques (B).

A : LA POSITION COMMUNE 1999/727/PESC ET L'INTERRUPTION PARTIELLE DES COMMUNICATIONS

Dans une déclaration de la Présidence, l'Union européenne fait un certain nombre de griefs au comportement belliqueux du régime extrémiste afghan. L'UE est tout d'abord consternée par le lancement de nouvelles offensives de grande ampleur des *Taliban*, alors que la Déclaration de Tachkent (Ouzbékistan), invitant les parties au conflit à un processus de solution politique venait d'être adoptée. L'Union est également préoccupée par la pratique « *de déportations forcées, organisées par les Taliban, de populations civiles hors de leur lieu de résidence.* »³⁷⁵ Les récriminations de l'UE sont amplifiées par les informations du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et les rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur les violations du droit humanitaire, des droits de l'Homme³⁷⁶ et des usages diplomatiques et consulaires³⁷⁷.

A titre de rappel, il est essentiel d'articuler le fait que la persistance des *Taliban* dans une attitude de recèle des groupes terroristes concentrés sur le territoire afghan conduit à l'adoption de la résolution 1267 (1999), qui détermine le recours aux effets coercitifs du Chapitre VII. Au travers des paragraphes 2 et 3 de celle-ci, le Conseil de sécurité donne un ultimatum d'un mois au régime fondamentaliste pour extradier les principaux responsables des actes terroristes perpétrés en Afrique de l'Est le 7 Août 1998 contre les ambassades des Etats-Unis; faute de quoi, la Communauté internationale est appelée à leur imposer des sanctions fermes à partir du 14 Novembre 1999. Et c'est en vertu de cette résolution que le Conseil de

³⁷⁴ Rapport du Secrétaire général sur *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document A/54/378 – S/1999/994, 21 Septembre 1999, paragraphe 5.

³⁷⁵ Déclaration de la présidence, au nom de l'Union européenne sur la situation en Afghanistan, Bruxelles et Helsinki, le 10 Août 1999, *Bulletin des Communautés européennes* 7/8-1999, point 1.4.9.

³⁷⁶ On note précisément les pratiques de discrimination à l'endroit des femmes et des filles, ainsi que les traitements dégradants et les massacres de prisonniers de guerre au préjudice des Conventions de Genève du 12 Août 1949 et leurs protocoles additionnels du 08 Juin 1977. D'autres griefs relevés à cet effet sont constitués par les violations de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (Résolution 217 A (III)) et des Pactes internationaux sur les droits y relatifs (Résolution 2200 A (XXI), annexe) puis par le pillage des réserves alimentaires des Nations Unies et l'entrave volontaire au travail des organismes humanitaires. Voir Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/1997/35 du 9 Juillet 1997 ; Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/1997/55 du 16 décembre 1997 ; Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/1999/29 du 25 Octobre 1999 ; Egalement, résolution de l'Assemblée générale, Document du 29 février 2000 ; Rapport du Secrétaire général, Document A/54/791 – S/2000/205, 10 Mars 2000, paragraphes 28 à 32 ; Rapport du Secrétaire général, Document A/54/918 – S/2000/581, 16 Juin 2000, paragraphes 41-56.

³⁷⁷ En l'occurrence, la violation des locaux des Nations Unies, la contrainte des organisations humanitaires à se retirer de l'Afghanistan et l'atteinte à l'intégrité physique et morale des agents diplomatiques et d'un journaliste de la République islamique d'Iran à Mazar-i-Sharif, au nord de l'Afghanistan : Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2000/12 du 7 Avril 2000, pp. 2, 3 et 4 ; Egalement, résolution A/RES/55/174 de l'Assemblée générale en date du 28 Février 2001, section A paragraphes 17 et 18.

l'UE adopte la position commune 1999/727/PESC décidant de mesures restrictives à l'encontre des *Taliban*.

Au nombre des mesures prises par cet acte du 15 Novembre 1999, figure l'interdiction des vols des aéronefs appartenant aux *Taliban* ainsi que des appareils affrétés ou exploités par ces derniers. L'interdiction formulée par la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne s'applique précisément aux vols susceptibles de relier le territoire de la Communauté européenne aux zones du territoire afghan placées sous l'administration ou l'influence des *Taliban* et leurs associés, selon que les avions en cause appartiennent directement aux *Taliban* ou qu'ils sont gérés par eux en passant par des prête-noms, conseils, courtiers et sociétés écrans. Les listes établies par les positions communes ultérieures de la PESC et les règlements de la Communauté européenne met en lumière la complexité de ces techniques dans la gestion de la principale compagnie aérienne d'Afghanistan sous le régime des *Taliban*.

Ainsi, même sans indiquer clairement la mise en œuvre de l'Article 41 de la Charte, les sanctions prises en matière d'interdiction des vols en provenance et à destination des zones tenues par les *Taliban* et leurs complices, ainsi que de gel des flux économiques et financiers y relatifs n'évoquent pas moins celles établies par cette disposition du Chapitre VII à laquelle les acteurs externes ont désormais recours de manière implicite. Pour en rappeler la lettre, on indiquera que ledit Article prévoit, entre autres, l'interruption partielle « *des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication* .» Le cas de figure présenté pour les mesures restrictives décidées à l'encontre des *Taliban* et des individus et entités illégales qui les soutiennent s'appliquent, vraisemblablement, à une interruption partielle des communications aériennes puisqu'un certain nombre d'exceptions à caractère humanitaire est également aménagé par la position commune 2001/154/PESC, conformément à la résolution 1333 (2000) du Conseil de sécurité³⁷⁸.

Dans la veine des sanctions infligées aux *Taliban* et aux membres des groupes terroristes qui les encouragent, on note que l'article 3 de la position commune 2001/154/PESC, qui met à jour la 1999/727/PESC, renforce l'interruption des communications aériennes par la fermeture, sur le territoire de la Communauté européenne, des installations des *Taliban* et de la compagnie aérienne *Ariana Airlines* dont ils ont alors le contrôle. Ainsi, bien qu'elle ajoute d'autres mesures de restriction au régime de la position commune 1999/727/PESC, la position commune du 26 Février 2001 assure le renforcement de ces sanctions en ce qui concerne l'application des décisions du Conseil de sécurité par

³⁷⁸ Le paragraphe 11 de la résolution n° S/RES/1333 (2000) interdit l'autorisation de toute communication aérienne devant desservir les régions tenues par les islamistes afghans, « à moins que le vol n'ait été préalablement approuvé par le Comité pour des motifs d'ordre humanitaire, y compris des devoirs religieux tels que le pèlerinage à La Mecque, ou parce que ce vol facilite l'examen d'un règlement pacifique du conflit en Afghanistan ou peut encourager les *Taliban* à appliquer la présente résolution ou la résolution 1267 (1999) ». Le paragraphe 12 soustrait également à cette interdiction, les « vols humanitaires organisés par les organisations et les organismes de secours gouvernementaux, ou pour leur compte, qui figurent sur la liste approuvée par le Comité ». Sur un plan tout à fait matériel, le Conseil de sécurité précise au paragraphe 6 de la résolution du 19 Décembre 2000, que les sanctions imposées aux *Taliban* « ne s'appliqueront pas aux fournitures de matériel militaire non légal destiné uniquement à des fins humanitaires et de protection, ni à l'assistance technique ou l'entraînement connexes, que le Comité aura approuvés au préalable, et *affirme* que ces mesures ne s'appliquent pas aux vêtements de protection, y compris aux gilets pare-balles et aux casques militaires, exportés en Afghanistan par le personnel des Nations Unies, les représentants des médias et les agents humanitaires pour leur usage personnel uniquement .»

l'interdiction de franchissement de l'espace terrestre et aérien des Etats membres de l'Union européenne ou de la Communauté européenne, comme il est précisément dit dans les actes de la PESC.

Même s'il subsiste un goût d'inachevé et d'injustice par rapport aux modalités de communication utilisées entre les instances internationales et d'autres groupes armés engagés dans ce conflit et qui ne démontrent pas un intérêt manifeste en faveur de la paix, on pourra retenir, en concluant ce point, que la Communauté internationale adopte ici une interruption partielle des communications aériennes avec le gouvernement en place, quelle qu'en soit la nature du régime ou peut-être même à cause de celle-ci. C'est pourquoi, il se dégage de ces mesures, moins une volonté de parvenir à la résolution politique d'un conflit par une pression appropriée sur la faction la plus véhémente, qu'une série de sanctions rigoureuses visant à sévir un gouvernement antidémocratique et peu soucieux du respect des conventions, au double sens du terme.

Ce qui est valable pour l'interruption des communications aériennes l'est aussi pour les mesures prises aux fins de rupture des relations économiques et diplomatiques, dont la position commune 2001/154/PESC est, conformément à la résolution 1333 (2000) du Conseil de sécurité, l'instrument permettant à l'Europe de fixer encore une fois ses objectifs en Afghanistan.

B : LA POSITION COMMUNE 2001/154/PESC OU LA RUPTURE DES RELATIONS ECONOMIQUES ET DIPLOMATIQUES AVEC LES TALIBAN

La volonté d'affaiblir les capacités de nuisance des factions afghanes ; notamment de la partie la plus offensive, conduit la Communauté des Etats et des Organisations agissant en Afghanistan à décider des sanctions d'ordre économique et diplomatique, afin de susciter l'isolement des groupements intéressés. A l'instigation de la résolution 1267 (1999)³⁷⁹, le Conseil de l'Union européenne adopte la position commune 1999/727/PESC pour décider du gel des fonds et d'autres ressources économiques et financières gérées par les institutions étrangères pour le compte des *Taliban* et de toute personne assimilée, tel qu'il est prescrit à l'article 2 de l'acte du second pilier en date du 15 Novembre 1999.

A ces mesures d'ordre économique s'ajoutent d'autres restrictions, à caractère personnel, exigées par la résolution 1333 (2000) également chargée de l'effet du Chapitre VII de la Charte. C'est à ce titre que l'article 7 de la position commune 2001/154/PESC exprime le refus des Etats membres vis-à-vis des demandes d'entrée de hauts fonctionnaires ou autres

³⁷⁹ La résolution n° S/RES1267 (1999), précitée, comporte un paragraphe 4 qui prescrit au point a), de « Refuser aux aéronefs appartenant aux *Taliban* ou affrétés ou exploités par les *Taliban* ou pour le compte des *Taliban*, tels qu'identifiés par le comité créé en application du paragraphe 6 ci-après, l'autorisation de décoller de leur territoire ou d'y atterrir à moins que le comité n'ait préalablement approuvé le vol considéré pour des motifs d'ordre humanitaire, y compris les obligations religieuses telles que le pèlerinage à La Mecque .» Quand au point b) dudit paragraphe, il est exigé aux Etats de « Geler les fonds et autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux *Taliban* ou contrôlés directement ou indirectement par eux, ou appartenant à, ou contrôlé par, toute entreprise appartenant aux *Taliban* ou contrôlée par les *Taliban*, tels qu'identifiés par le comité [...] et veiller à ce que ni les fonds et autres ressources financières en question, ni tous autres fonds ou ressources financières ainsi identifiés ne soient mis à la disposition ou utilisés au bénéfice des *Taliban* ou de toute entreprise leur appartenant ou contrôlé directement ou indirectement par les *Taliban*, que ce soit par leur nationaux ou par toute autre personne se trouvant sur leur territoire, à moins que le comité n'ait donné une autorisation contraire, au cas par cas, pour des motifs humanitaires .»

dignitaires politiques et militaires des *Taliban* sur le territoire de la Communauté européenne. Tout comme les résolutions du Conseil de sécurité sont restées précautionneuses à ce sujet, les instruments juridiques de la PESC ne décrètent pas explicitement la rupture des relations diplomatiques avec le régime obscurantiste afghan ; mais ces mesures n'ordonnent pas moins la fermeture des bureaux des *Taliban* et de la compagnie *Ariana Airlines*.

A titre individuel, certains Etats membres de l'UE maintiennent leurs échanges avec toutes les parties belligérantes ; tandis que d'autres décident de rompre avec les *Taliban*. Toutefois, l'idée de rupture des liens politiques entre les pays européens et le régime fondamentaliste afghan n'est pas qu'une interprétation de l'esprit de l'Article 41 à l'aune des sanctions prises à l'encontre des parties afghanes. Au paragraphe 7 de la résolution 1333 (2000), on peut remarquer que le Conseil de sécurité « *Demande instamment à tous les Etats qui maintiennent des relations diplomatiques avec les Taliban de réduire sensiblement l'effectif et le niveau du personnel des missions et des postes des Taliban et de limiter ou contrôler les mouvements, sur leurs territoires, de tout le personnel restant ; dans le cas des missions des Taliban auprès des organisations internationales, l'Etat hôte pourra, selon qu'il le juge nécessaire, consulter l'organisation intéressée quant aux mesures nécessaires pour appliquer le présent paragraphe .* »

Si le Conseil « Affaires générales » n'avait pris des mesures communes dans le cadre de l'Union européenne, les Etats membres auraient ainsi défini leurs propres mesures de restriction, en concertation avec leurs partenaires européens et dans le respect de la législation communautaire. C'est certainement à ce niveau que la mise en œuvre des mesures décidées par l'Union sous le régime de la PESC peut s'avérer difficile d'application, lorsque les Etats n'y adhèrent pas entièrement, tant dans l'acceptation du principe que dans la mise en œuvre même de la mesure adoptée. Car nonobstant les sanctions successivement décidées par les positions communes 1999/727/PESC et 2001/154/PESC, certaines enquêtes permettent de mettre à nu le rôle des Etats membres de l'EU qui comptent parmi les plus industrialisés en armements, dans l'approvisionnement secret des factions belligérantes³⁸⁰.

Malgré ces errements consubstantiels à toute diplomatie, il n'est pas abusif de rappeler la singularité des sanctions inhérentes aux actes juridiques de la Politique étrangère et de sécurité commune, par rapport à celles décrétées par les Nations Unies elles-mêmes. En effet, lors même que le paragraphe 22 de la résolution 1333 (2000) du Conseil de sécurité déclare que l'application des mesures restrictives infligées aux *Taliban* doit être effective un mois après son adoption, les articles 3 et 9 des positions communes 1999/727/PESC et 2001/154/PESC adoptent, quant à eux, des sanctions qui entrent immédiatement en vigueur. La charge de revitalisation et d'effectivité de leurs mesures vient ensuite des règlements arrêtés par le Conseil et la Commission, conformément à l'impérieuse collaboration qui unit les méthodes de l'Union et les mécanismes de la Communauté en matière de sanctions économiques³⁸¹.

Tout en préservant la profondeur de l'analyse pour l'étude des questions concernant l'*après-11 Septembre*, on peut tout de même indiquer que l'ensemble de ces sanctions est réadapté au contexte d'intervention internationale qui résulte de cette rupture. C'est à cet

³⁸⁰ CAUSSE Françoise, *Quand la France préférerait les taliban. Massoud in memoriam*, Les Editions de Paris, Paris, 2004, 222 p.

³⁸¹ Articles 60, 301 et 308 du Traité instituant la Communauté européenne, *sub examine* : *Journal officiel de l'Union européenne* n° C 321 E du 29 Décembre 2006, pp. 65, 117, 179.

effet, qu'en Novembre 2001, la position commune 2001/771/PESC opère, en son article 2, une modification qui rectifie la disposition de la position commune 2001/154/PESC prévoyant que les mesures de restriction décidées par la position commune 1999/727/PESC s'appliquaient – encore – « à l'ensemble de l'Afghanistan .» Ce faisant, la position commune 1999/771/PESC, s'appliquant désormais à la seule faction des *Taliban*, son article premier dispose alors que la formule idoine, pour l'adaptation de ces sanctions au nouveau contexte géopolitique, implique que le double embargo décrété sur les armements et d'autres types de marchandises devait dorénavant s'imposer « au territoire tenu par les *Taliban* d'Afghanistan », tel qu'il est exigé par la résolution 1333 (2000) du Conseil de sécurité.

En somme, par-delà l'exigence d'une étude consacrée à l'Afghanistan, la tentation de tirer un parallèle avec des situations similaires devient irrépensible. Il semble résulter des présentes réflexions, le spectre d'une constante dans les régimes de sanctions ou, pour rester fidèles au langage usité, les régimes d'embargo imposés à l'encontre de territoires en guerre ne sont ou si peu suivis d'effets concrets en termes d'arrêt des hostilités. Seules les situations où ces mesures sont suivies d'un contrôle par des forces armées offrent la certitude d'être effectivement pacifiées, comme le montre l'exemple de la Yougoslavie³⁸².

Cette observation amène à constater que les sanctions définies à l'égard des factions afghanes et, *a fortiori*, celles décidées à l'encontre des *Taliban* sont sinon inefficaces, mais du moins insuffisantes et au demeurant dangereuses pour les populations, comme on a pu le remarquer du désastreux programme d'embargo infligé à la population irakienne à partir de 1990; une évaluation toute négative qui permet de mettre à nu le caractère limité de la portée des sanctions non-militaires imposées à l'Afghanistan et, pire, leurs conséquences néfastes.

Paragraphe 2 : Les effets pervers des sanctions appliquées au régime fondamentaliste

La batterie de mesures coercitives n'impliquant pas l'emploi de la force décidées à l'encontre des parties belligérantes et, plus particulièrement des *Taliban*, peut impressionner par la quantité des sanctions adoptées. Qu'en est-il cependant de leur qualité, lorsqu'on sait, en parcourant les rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation en Afghanistan, que ces sanctions ont presque autant contribué à la détérioration de la situation que les hostilités elles-mêmes³⁸³. Pourquoi ce paradoxe ? Il ne s'agit pas d'une conséquence propre à la situation militaire et politique qui secoue l'Afghanistan depuis 1992 ; les effets

³⁸² La mission SHARP VIGILANCE du 12 Juillet 1992, de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) sur l'Adriatique met en application l'embargo décidé par les Membres de l'UE le 5 Juillet 1991. Voir également, la position commune 96/184/PESC du Conseil, du 26 Février 1996, définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne, relative aux exportations d'armes à destination de l'ex-Yougoslavie, *Journal officiel* n° L 058 du 07 Mars 1996 p.1-2.

³⁸³ *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées à l'Afghanistan par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité*, Document S/2001/241, 20 Mars 2001, 7 p. ; Egalement, *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées à l'Afghanistan par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité*, Document S/2001/695, 13 Juillet 2001, 11 p. ; *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées au territoire afghan sous contrôle taliban par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité*, Document S/2001/1086, 19 Novembre 2001, page unique. Voir également, *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées par le Conseil de sécurité en vertu de ses résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) sur le territoire afghan se trouvant sous le contrôle des Taliban*, Document S/2001/1215 du 18 Décembre 2001, 3 p.

pervers des sanctions internationales sont une constante du Droit international ; à en juger par le régime « Pétrole contre nourriture »³⁸⁴, appliqué en Irak suite à l'invasion du Koweït.

Quel impact ces sanctions ont-elles sur l'amélioration des situations qu'elles prétendent rétablir, la réparation des actes délictueux d'origine ou la cessation des affrontements armés qu'elles visent ? Quels sujets ces mesures frappent-elles en pratique : les parties au conflit ou les populations civiles, victimes impuissantes de ces guerres insensées ? Au regard des capacités militaires croissantes des belligérants (ce qui explique la persistance des ingérences) et de l'expansion continue des *Taliban* sur le territoire national, on peut se douter de l'efficacité des mesures consistant sinon à éliminer, tout au moins à réduire les ressources de guerre des factions afghanes.

L'Organisation des Nations Unies elle-même établit l'échec des sanctions internationales relatives à l'Afghanistan en pointant deux effets néfastes particulièrement dramatiques pour la prospérité de l'Afghanistan et la stabilité des relations internationales. Il s'agit de la radicalisation des doctrines extrémistes et des griefs envers la Communauté internationale (A) puis de graves conséquences humanitaires résultant de l'embargo (B).

A : LA RADICALISATION DES DOCTRINES EXTREMISTES ET DES GRIEFS ENVERS LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

Pour avoir soutenu et même renforcé les sanctions internationales dirigées contre les factions afghanes, l'action de l'Europe s'ajoute et s'associe, nécessairement, aux *impedimenta* des stratégies de l'ONU en Afghanistan. Les sanctions internationales, que les acteurs européens contribuent à mettre en œuvre, ravivent le ressentiment du régime fondamentaliste et des populations afghanes envers les Organisations internationales et d'autres acteurs externes opérant en Afghanistan. Ceci se traduit par le développement d'un environnement hostile à une présence internationale, à la sécurité du personnel humanitaire et à l'épanouissement de l'investissement étranger.

Il est indiqué, en amont³⁸⁵, l'impact de ce ressentiment sur les Organisations Non-Gouvernementales, l'Union européenne et les Nations Unies elles-mêmes à Kaboul. Les ONG sont brutalement évacuées de la capitale afghane sous la pression, si ce n'est la menace des *Taliban* en 1998³⁸⁶ ; le personnel local des Nations Unies est pris à partie³⁸⁷ ; les installations de l'ONU font l'objet d'effractions répétées, notamment lors du sauvage assassinat du

³⁸⁴ Entre les sanctions prises par la résolution 661 (1990) bloquant l'essentiel de l'activité pétrolière de l'Irak et l'ouverture d'un compte séquestre ouvert à la Banque nationale de Paris et géré par le Secrétaire général, établissant une forme de troc où de quantités rationnées de produits pétroliers sont autorisées à l'exportation contre la fourniture de marchandises, équipements à caractère humanitaire (médicaments, équipements médicaux) et de denrées alimentaires, pour la survie des populations civiles. Voir résolution n° S/RES/661 (1990) du 6 Août 1990, paragraphes 3 et 4 ; Résolution n° S/RES/986 (1995) du 14 Avril 1995, paragraphes 7 à 11 notamment.

³⁸⁵ *Supra*, sous-paragraphe précédent de la présente étude, p.100.

³⁸⁶ Les dirigeants *Taliban* prennent la décision de fermer brutalement les bureaux des ONG à Kaboul en expulsant également le personnel étranger et mettant aux arrêts les agents locaux. La capitale afghane vidée des organisations humanitaires retombe dans le chaos, au grand désarroi des populations civiles, fortement dépendantes de l'assistance extérieure. On note, par la même occasion, la condamnation par l'Union de la violation des installations de l'Office ECHO dans la principale ville du pays et les atteintes à l'intégrité physique et morale de la main-d'œuvre locale de la Communauté européenne. Déclaration de l'Union européenne et déclarations de la présidence au nom de l'Union européenne, Vienne et Bruxelles, 28 Juillet 1998, *Bull. UE 7/8-1998*, point I.4.3, *Op. cit.*

³⁸⁷ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, 19 Juin 1998, Document A/52/957 - S/1998/532, *Op. cit.*, paragraphe 39.

président NAJIBULLAH et d'autres infortunés qui croyaient jouir d'une meilleure sécurité dans ces locaux en référence à l'immunité morale des Nations Unies³⁸⁸. Pour ajouter au climat d'insécurité qui va s'aggravant, l'Organisation universelle enregistre des pertes en vies humaines parmi le personnel humanitaire international et national opérant en Afghanistan au moment où les *Taliban* sont maîtres du pays³⁸⁹.

Des études publiées par le Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses répercussions internationales montrent à quel point cette question est préoccupante³⁹⁰. Le gouvernement des *Taliban* se saisit du sentiment général de rejet et de défiance provoqué par ces sanctions pour rallier les populations à sa cause : le bannissement des prétendues valeurs universelles de la démocratie, des droits de l'Homme et du droit humanitaire. Les Nations Unies, porte-étendard de la Communauté internationale, essuient ainsi ces actes d'hostilité d'une violence inquiétante.

Ainsi se trouve aiguisée l'aversion légendaire des Afghans pour toute forme de présence étrangère sur leur espace public ; quand bien même il s'agit d'institutions agissant sous les auspices de l'Organisation universelle. Même si les rapports du Secrétaire général à ce sujet tentent de relativiser l'impact des sanctions internationales sur la situation afghane, il ne fait l'ombre d'un doute que ces enquêtes démontrent à quel point les conséquences des mesures d'embargo ravivent les feux de l'insécurité dans les principales villes du pays et contribuent à brouiller l'image de la Communauté des Etats et des Organisations internationales travaillant, *cahin caha*, au rétablissement de la paix en Afghanistan.

D'aucuns, parmi les pourfendeurs de la Communauté des acteurs internationaux, pensent que celle-ci est plus prompte à châtier qu'à aider à la reconstruction durable des pays pauvres, de surcroît de pays déjà en état de délabrement avancé ; d'autres, en conséquence, estiment que l'Afghanistan est à la fois un pays et un conflit oubliés, faute d'enjeux stratégiques directs. Certains autres, probablement plus nombreux, accusent tout simplement les Nations Unies d'être un instrument de domination au service des Etats-Unis et d'autres puissances capitalistes qui n'auraient que des intérêts à sécuriser dans cet espace désolé que

³⁸⁸ Ce crime odieux a lieu en 1996 dans le local de l'ONU à Kaboul. Le « 28 septembre, les talebân entraient par effraction dans le bâtiment, passaient à tabac tant Nadjibollâh que son frère (ancien responsable des forces de sécurité du régime communiste), les châtraient *de leur vivant*, les traînaient par des câbles derrière un véhicule jusqu'à la mort, et pendaient enfin leurs corps bouffis à un sémaphore, avec des cigarettes plantées dans leurs doigts et des liasses de dollars dépassant leurs vestes, pour signifier leur corruption sur la terre. » BARRY Michael : *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan (1504-2001)*, Flammarion, *Op. cit.* p. 416. La Déclaration du Président du Conseil de sécurité, en date du 28 Septembre 1996, condamne également cet acte barbare, Document S/PRST/1996/40 du 30 Septembre 1996.

³⁸⁹ L'évacuation des membres du personnel humanitaire étranger de l'ONU en Juillet/Août 1998 fait suite au meurtre de M. Carmine CALO, un officier supérieur italien détaché à Kaboul en tant que conseiller militaire de la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan. *In* rapport du Secrétaire général sur *la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 31 Mars 1999, Document A/53/889-S/1999/362, paragraphe 26. A la même période, deux fonctionnaires afghans du PAM et du HCR sont également assassinés à Jalalabad, *in* rapport du Secrétaire général sur *la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 2 Octobre 1998, Document A/53/455 - S/1998/913, paragraphes 12 et 13.

³⁹⁰ *The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security. Report of the Secretary-General*, A/52/682-S/1997/894, 14 November 1997 paragraphe 14; Rapport du Secrétaire général sur *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document A/52/957-S/1998/532 du 19 Juin 1998, paragraphes 35 à 40 ; Egalement, rapport du Secrétaire général du 21 Septembre 1999, Document A/54/378 - S/1999/994, paragraphes 21-29 ; Rapport du Secrétaire général du 20 Novembre 2000, Document A/55/633 - S/2000/1106, paragraphes 52 à 68 ; Rapport du Secrétaire général du 19 Avril 2001, A/55/907 - S/2001/384, paragraphes 30-43.

d'aucuns s'obstinent à appeler anachroniquement *Tiers Monde* ; intérêts astucieusement sauvegardés par un endoctrinement mené sous couvert de promotion de principes fédérateurs, tels que la liberté, les Droits de l'homme, la démocratie. Pour ne citer que les plus mobilisateurs d'entre eux.

De ces constatations, de cette instrumentalisation provient une bonne partie des raisons qui sous-tendent le malentendu caractérisant les relations orageuses enregistrées entre l'Emirat islamique d'Afghanistan et *cette Communauté dite internationale*³⁹¹. L'enchevêtrement des conflits dont l'Afghanistan est le théâtre ne favorise malheureusement pas une gestion saine et apaisée de sa situation. Outre l'affrontement politique et militaire qui oppose les Afghans sur la scène nationale, la guerre par procuration à laquelle se livrent les Taliban et les Etats-Unis par l'entremise d'Oussama BEN LADEN brouille les éléments d'une stratégie globale et efficace de règlement du conflit afghan. D'autant plus, que le Conseil de sécurité, du haut de sa « responsabilité principale » en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, se range du côté des Etats-Unis pour exiger des Taliban l'extradition du chef de l'organisation *Al-Qaïda*, leur *hôte de marque*, sous la pression de l'Administration américaine³⁹². Sur ce point précis, l'ONU reste certainement impartiale dans la gestion du différend, mais elle démontre ouvertement que son positionnement n'est pas neutre.

La présente étude ne consiste, certes, pas à faire le procès des instances internationales. Mais en examinant le rapport intérimaire de la MSNUA, dont l'impact est décisif sur le positionnement ultérieur des Nations Unies face au problème afghan, il est loisible de noter que le rôle central supposé être tenu par l'Organisation universelle ne l'est qu'à moitié. Le Secrétaire général lui-même reconnaît, sans détour, que « *le rôle de l'ONU en Afghanistan se limite pratiquement à fournir une excuse pour masquer [son] inaction – ou pire – [celle] de l'ensemble de la communauté internationale.* »³⁹³ L'idée d'une éclipse, dans laquelle était plongé l'Afghanistan ne résulte donc pas entièrement d'un sentiment imputable aux Afghans. Ou, si elle est l'expression d'un sentiment, c'est davantage celle du sentiment d'échec et de relative impuissance des Nations Unies, face à une crise que le Secrétaire général n'hésite pas à assimiler à un incendie menaçant d'embraser les pays limitrophes de l'Afghanistan, l'Asie Centrale et nombre d'Etats tiers³⁹⁴.

³⁹¹ GOLUB Philippe S., « Cette communauté dite internationale », *Le Monde diplomatique*, Juillet 1999, p.5.

³⁹² Encore influencé par la qualification du terrorisme, menace contre la paix et la sécurité internationales, héritée des contentieux sur la *Pan Am* et l'*UTA* (refus de livraison des personnes soupçonnées d'actes de terrorisme aux Etats « ayant-droits »), le Conseil de sécurité transforme dans sa résolution 1267 (1999), précitée, les revendications de la justice américaine en une préoccupation mondiale. A preuve, les réclamations d'extradition que le Conseil réitère sous l'effet du Chapitre VII, proviennent du gouvernement des Etats-Unis et non pas d'une enquête indépendante. Difficile, dans cette position, d'être aussi neutre et objectif que doit l'être un organe sur lequel repose la paix du monde. Voir lettre du Gouvernement américain au Secrétaire général de l'ONU: *Letter dated 1 October 1999 from the Deputy Permanent Representative of The United States of America to The United Nations addressed to the Secretary-General*, Document S/1999/1021 du 4 Octobre 1999.

³⁹³ *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général*, Document A/52/682-S/1997/894 du 14 Novembre 1997, paragraphe 55 *in fine*.

³⁹⁴ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, Document A/52/682-S/1997/894, *Op. cit.*, paragraphe 43.

L'intervention menée à partir du 7 Octobre 2001 sous l'effet de la légitime défense arrive alors comme « marée en carême »³⁹⁵ pour les Nations Unies, dont le Plan de paix élaboré, réécrit, mis à jour et réadapté en vain, va enfin profiter de la prodigieuse opportunité ainsi offerte pour prendre effectivement corps. L'obstacle, suppose-t-on, ayant paralysé la décision d'une action en Afghanistan bien plus tôt, est ce principe d'œcuménisme appelé souveraineté. Le défaut trouvé dans sa cuirasse à la lumière d'un droit participant au *ius cogens* est une occasion à ne manquer pour aucun autre prétexte.

La perspective d'un changement de pouvoirs en Afghanistan, au lendemain de l'intervention anglo-américaine permet donc d'en éclaircir l'horizon, *a posteriori*, lorsque les Nations Unies endossent définitivement l'impuissance des acteurs internationaux à prendre à bras le corps la résolution de la crise de l'Etat en Afghanistan. A cette occasion, une fois l'Accord de Bonn conclu, le Secrétaire général prend acte du « *renouveau d'intérêt pour l'Afghanistan qu'éprouve la communauté internationale après des années d'indifférence.* »³⁹⁶ Il est également reconnu, en ce qui concerne particulièrement les tensions suscitées par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000), que le régime de sanctions établi par le Conseil de sécurité en Afghanistan a « *empoisonné les relations entre les autorités des Taliban et les organismes humanitaires internationaux* »³⁹⁷, dont ceux du système des Nations sont les plus emblématiques.

Entre autres griefs, le régime fondamentaliste attaque principalement les Nations Unies et ses partenaires sur le fait qu'ils paraissent davantage préoccupés par la protection des reliques culturelles et historiques de l'Afghanistan, que par la satisfaction des besoins vitaux de la population afghane³⁹⁸; la référence étant ainsi faite aux condamnations de la Communauté internationale suite à la destruction, début 2001, des symboles de la religion bouddhiste à Bamyane³⁹⁹. D'un autre côté, la campagne d'instrumentalisation des conséquences humanitaires de l'embargo militaire imposé à l'Afghanistan permet au régime fondamentaliste d'en faire un *alibi* politique l'amenant, lorsque le vent lui est favorable sur le front, de se soustraire à la poursuite des pourparlers de paix placés sous l'égide des Nations Unies, puisque celles-ci sont finalement accusées de partialité en faveur de la faction adverse⁴⁰⁰.

Toutefois, même si l'Organisation des Nations Unies trouve infime l'impact des mesures de coercition prises à l'encontre des factions afghanes sur la détérioration de la situation sociale et économique du pays, les effets néfastes jugés limités de ces sanctions sur les populations non-combattantes, victimes innocentes de la guerre civile d'Afghanistan, ne contribuent pas à préserver ni à renforcer la légitimité des acteurs externes auprès des citoyens

³⁹⁵ Locution proverbiale caractérisant un événement inattendu, providentiel et fort propice : GUILLOT Henri, *Ce qu'il faut savoir – Gallicismes – Locutions proverbiales, Expressions pittoresques de la langue française. Comparaisons les plus usitées*, Foucher, Paris, p. 24.

³⁹⁶ *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général*, 6 Décembre 2001, A/56/681-S/2001/1157, paragraphe 94. Il y a lieu de nuancer l'allusion de l'Accord de paix du 5 Décembre 2001 en notant que le présent rapport publie, en réalité, les faits et actes enregistrés sur la crise afghane entre le 14 Août et le 15 Novembre 2001.

³⁹⁷ *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées par le Conseil de sécurité en vertu de ses résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) sur le territoire afghan se trouvant sous le contrôle des Taliban*, 6 Décembre 2001, Document S/2001/1215, *Op. cit.*, paragraphe 6 *in fine*.

³⁹⁸ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, 19 Avril 2001, Document A/55/907-S/2001/384, paragraphe 59.

³⁹⁹ CLERC Jean-Pierre : *L'Afghanistan, otage de l'Histoire*, les Essentiels Milan, Toulouse, 2002, *Op. cit.*, p. 46.

⁴⁰⁰ Rapport du Secrétaire général, Document A/55/907-S/2001/384, *Op. cit.*, paragraphe 56.

afghans. Pour en évaluer clairement l'incidence, il est utile de porter une brève attention sur les graves conséquences humanitaires résultant de l'embargo.

B : DE GRAVES CONSEQUENCES HUMANITAIRES RESULTANT DE L' EMBARGO

L'exposition des civils à la précarité, au dénuement, à l'insécurité, à la maladie et à tous les risques afférents aux sanctions économiques et financières internationales caractérise les régimes d'embargo. Il en est notamment ainsi du programme controversé imposé par les Nations Unies à l'Irak, dans le but de mettre « à genoux » le gouvernement de Saddam HUSSEIN. La plupart des rapports publiés par le Secrétaire général sur l'exécution de la résolution 986 (1995)⁴⁰¹, et de ceux établis par le Comité créé par le paragraphe 6 de la résolution 661 (1990)⁴⁰² pour le suivi de l'acheminement des marchandises de première nécessité résultant des exportations rationnées du pétrole irakien, se contente profusément d'assurer le contrôle de la distribution régulière, simultanée et équitable des produits importés.

Le coût, le prix, le tribut de ces sanctions économiques et financières pour la population civile en Irak sont longtemps mis sous le boisseau. Les dénonciations, critiques et controverses portées par la doctrine⁴⁰³ exercent tant de pression, que le travail d'évaluation de l'impact humanitaire de l'embargo contre le régime baasiste est finalement et, surtout, tardivement confié à un organisme indépendant qui met à nu les souffrances par procuration de la population irakienne⁴⁰⁴.

Pourtant, le Président du Conseil de sécurité publie, en Janvier 1999, une vingtaine de propositions relatives aux dispositifs d'adaptation des sanctions internationales non-militaires contre des Parties belligérantes. La première de ces propositions recommande aux Comités *ad hoc* de « mettre en place des voies et mécanismes appropriés de communication avec les organes, organismes et organisations du système des Nations Unies, ainsi qu'avec les autres organisations intergouvernementales et régionales, avec les pays voisins et les autres pays et parties intéressés, afin d'améliorer le contrôle de l'application des régimes de sanction et l'évaluation de leurs conséquences sur le plan humanitaire pour la population de l'Etat visé et de leurs répercussions économiques sur les pays voisins et autres. »⁴⁰⁵ Une précaution que les Nations Unies ne commencent à réellement considérer qu'à partir de Mars 2001, alors que

⁴⁰¹ Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 11 de la résolution 986 (1995), 10 mars 1997, Document S/1997/206, paragraphes 27 et 28.

⁴⁰² Lettre datée du 19 Mai 1999, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président par intérim du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990), concernant la situation entre l'Irak et le Koweït, Document S/1999/582 paragraphes 10 à 13 notamment.

⁴⁰³ Certains estiment que « même sans frappes militaires, les sanctions tuent huit mille personnes par mois » jusqu'en 1999 : HALLIDAY Denis, « En Irak, des sanctions qui tuent », *Le Monde diplomatique*, Janvier 1999, p. 18 ; GRESH Alain, « Muettes agonies de l'Irak », *Le Monde diplomatique*, Juillet 1999, p. 16.

⁴⁰⁴ les trois rapports indépendants présentés par un organisme indépendant, sous la présidence de M. Paul A. VOLCKER, ancien responsable de la Réserve fédérale des Etats-Unis : Independent Inquiry Committee Into The United Nations Oil-For-Food Programme, *Interim Report*, 3 Février 2005, 219 p. [Disponible sur le site : www.iic-offp.org]; *Second Interim Report*, 29 Mars 2005, 90 p. ; *Third Interim Report*, 8 Août 2005, 88 p.

⁴⁰⁵ Note du Président du Conseil de sécurité : Travaux des Comités des sanctions, Document S/1999/92, 29 Janvier 1999 [Nous soulignons].

les sanctions imposées par le Conseil de sécurité à l'Afghanistan datent officiellement du mois de Novembre 1999⁴⁰⁶.

La seconde proposition, faite par la note présidentielle abonde dans le sens d'une préoccupation constante suscitée par « *l'impact des régimes de sanction, leurs résultats et les difficultés liées à leur application.* » D'où l'exigence d'une évaluation périodique de « *l'efficacité technique des mesures obligatoires* » adoptées contre certaines Parties au conflit au moyen des informations délivrées par diverses sources tels que les Etats, les services du Secrétaire général et les missions du Conseil de sécurité⁴⁰⁷. A cet effet, il incombe aux organes subsidiaire du Conseil de sécurité de se consulter en réunions régulières pour s'instruire des conséquences humanitaires et économiques des sanctions, puis contrôler le degré de nuisance de ces mesures sur les segments de la société qui nécessitent un redoublement d'efforts de protection. C'est d'ailleurs là que réside tout l'intérêt des mesures d'exceptions et des dérogations aménagées par les Comités de sanctions du Conseil de sécurité en matière d'embargo⁴⁰⁸.

Les assouplissement prévus, à propos notamment de l'Irak⁴⁰⁹ et de l'Afghanistan visant à limiter l'impact des sanctions internationales sur les segments les plus vulnérables de la population, elles peuvent, par conséquent, être perçues comme des éléments de renforcement des mécanismes instaurés, d'autre part, par le Conseil de sécurité en matière de *Protection des civils en période de conflit armés*⁴¹⁰. Autrement dit, bien plus grave que des inconvénients d'un embargo, il y a lieu de considérer que l'exposition des populations aux sanctions économiques internationales est un manquement aux obligations prescrites par la Charte aux instances internationales. Or, toute carence aux engagements qui incombent à l'organe principal des Nations Unies ainsi qu'aux sujets de Droit international, partenaires de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité collectives, implique un affaiblissement de ce dispositif essentiel à la stabilité des Etats et des régions qu'est la protection des non-combattants. Le régime de sanction appliqué à l'Afghanistan souffre-t-il ces carences ?

Conformément au point 9 de la note du Président du Conseil de sécurité de Janvier 1999, un certain nombre de tâches revient au Secrétaire général quant à l'impérieuse communication de ses estimations aux Comités des sanctions. Aussi, quatre (4) rapports⁴¹¹ sont-ils publiés sur la problématique des effets humanitaires des mesures financières et

⁴⁰⁶ Résolution n° S/RES/1267 (1999), précitée, paragraphe 3.

⁴⁰⁷ *Note du Président du Conseil de sécurité : Travaux des Comités des sanctions, Op. cit.*, point 7.

⁴⁰⁸ *Idem*, points 10 et 11.

⁴⁰⁹ Ce n'est qu'un jour après cette note du Président du Conseil de sécurité, que l'Irak bénéficie enfin des applications pratiques des précautions susmentionnées ; car une autre communication présidentielle demande d'évaluer la situation humanitaire de ce pays au regard des sanctions décrétées à son encontre par la résolution 661 (1990). Voir *Note du Président du Conseil de sécurité*, Document S/1999/100, 30 Janvier 1999, point 5.

⁴¹⁰ Résolution S/RES/1265 (1999) du Conseil de sécurité du 17 Septembre 1999, paragraphe 22.

⁴¹¹ *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées à l'Afghanistan par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité*, 20 Mars 2001, S/2001/241 ; *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées à l'Afghanistan par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité*, 13 Juillet 2001, S/2001/695 ; Egalement, *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées au territoire afghan sous contrôle taliban par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité*, 19 Novembre 2001, Document S/2001/1086 ; *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées par le Conseil de sécurité en vertu de ses résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) sur le territoire afghan se trouvant sous le contrôle des Taliban*, 18 Décembre 2001, Document S/2001/1215.

économiques imposées aux factions afghanes. Il convient, en raison de la réadaptation de ces mesures, suite à l'intervention internationale contre le régime fondamentaliste et ses soutiens étrangers, de distinguer les différents régimes de sanction relatifs à l'Afghanistan, selon qu'il s'agisse des interdictions d'importation d'équipements sensibles visant l'ensemble des parties belligérantes, ou des sanctions non-militaires spécifiquement dirigées contre les *Taliban*.

L'embargo imposé à l'Afghanistan n'ayant consisté qu'à décréter une prohibition de principe des livraisons d'armements à destination du territoire afghan, celle-ci ne paraît pas déterminante dans la précarisation constante du sort des populations afghanes. En dehors de la position commune 96/746/PESC du Conseil de l'Union européenne, il est d'ailleurs hasardeux d'affirmer que le Conseil de sécurité lui ait véritablement donné une consistance ou précisé ses contours. C'est pourquoi, les mesures restrictives et coercitives prises à l'encontre de l'Emirat islamique restent les seules à pouvoir entraîner des conséquences négatives sur la situation humanitaire de l'Afghanistan.

Pour mieux évaluer les conséquences des sanctions internationales sur les civils dans ce pays, il convient de revenir aux résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) sur sa situation politique et militaire sous la « cravache » des *Taliban*. Ainsi, en plus des actes et communications évoqués précédemment, le paragraphe 6 point c de la résolution 1267 (1999) créant le Comité des sanctions, confère à celui-ci la tâche d'« [a]dresser au Conseil des rapports périodiques sur l'incidence des mesures imposées par le paragraphe 4 [de ladite résolution], notamment leurs répercussions sur le plan humanitaire .»⁴¹² Cependant, les difficultés à obtenir la célérité de l'action du Conseil de sécurité en la matière entraînent un retard dans l'exécution des tâches du Comité des sanctions, à tel point que cet organe est tardivement opérationnel.

Ces lenteurs amènent, en conséquence, la résolution 1333 (2000) à demander au Secrétaire général, « [d]'examiner les répercussions humanitaires des mesures imposées par la présente résolution et la résolution 1267 (1999), et de faire rapport au Conseil dans les quatre-vingt-dix jours suivant l'adoption de la présente résolution, en présentant une évaluation et des recommandations, de rendre compte régulièrement par la suite de toute répercussion humanitaire et de présenter un rapport d'ensemble sur la question et toutes recommandations pertinentes au moins trente jours avant l'expiration de ces mesures .» Tel est l'un des axes du programme auquel doit s'employer le plus haut fonctionnaire des Nations Unies, dans un environnement aussi opaque que put l'être l'Afghanistan des *Taliban*.

A en juger par l'intitulé du dernier rapport précité du Secrétaire général, on risque fort de s'y méprendre, en pensant que les trois premiers, mentionnés précédemment, sont consacrés au suivi du régime des sanctions appliquées à l'ensemble des belligérants. Mais ce risque est vite dissipé, lorsqu'on se rappelle que les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) n'ont pour seul objectif que l'élimination du gouvernement fondamentaliste afghan. Par contre, cette distinction est considérable au regard des instruments de la PESC, telle qu'elle apparaît à la position commune 2001/771/PESC, dont l'article premier réoriente vers les *Taliban* l'ensemble des mesures restrictives définies par l'Union depuis la position commune 96/746/PESC jusqu'à la 2001/154/PESC, après la quasi certitude de reléguer les islamistes et leurs associés au rang de groupes insurgés.

⁴¹² Voyez KHERAD Rahim, « La paix et la sécurité internationales à l'épreuve du régime des Tâlebân (actes de terrorisme et logique de coercition) », in MEHDI Rostane (Dir.), *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Pedone, Op. cit., pp. 66-68.

Pour revenir à l'activité de l'Organisation universelle, il est essentiel de noter que le rapport transmis en Décembre 2000 par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies⁴¹³ au Comité des sanctions ne semble pas relever d'impact significatif des sanctions sur la détresse humanitaire en Afghanistan. L'incidence des sanctions, jugée toute relative, cette tragédie est donc principalement imputée à la poursuite des hostilités entre factions, aux ravages de la pauvreté et des calamités naturelles tels que la sécheresse, l'hiver, les tremblements de terre, l'invasion des criquets pèlerins⁴¹⁴. On peut comprendre, peu après l'imposition des sanctions internationales, qu'il est trop tôt pour en établir une évaluation exhaustive à l'aune des effets pervers susceptibles d'être ressentis par les populations civiles afghanes.

Mais, l'évolution de la situation révèle bien un lien de causalité entre ces mesures et la dégradation de la qualité de vie des populations civiles. Le premier rapport du Secrétaire général va, effectivement, fixer une méthode d'évaluation de l'impact des sanctions sur les catégories de la société afghane ; méthode fondée sur « *le profil de vulnérabilité et l'analyse causale* .»⁴¹⁵ Il s'agit, précisément, de l'identification d'un certain nombre d'indicateurs composant la situation socioéconomique globale de l'Afghanistan ; de laquelle il est commode de déduire la relation de cause à effet qui existe entre ces indicateurs et la détérioration du tableau de bord humanitaire du pays. Qui dit impact relatif des sanctions internationales ne signifie, néanmoins pas, absence de conséquences de celles-ci sur la situation déjà critique des populations civiles puisque le rapport en relève un impact direct et indirect fort avéré⁴¹⁶.

En guise d'impact direct, on note d'une part, que la rupture partielle des communications aériennes influe sur l'activité économique et marchande des secteurs vitaux telles que les importations des matériels et produits médicaux puis de traitements d'urgence. D'autre part, la crispation des investissements étrangers est également perçue comme une conséquence immédiate des sanctions internationales, du fait des mesures restrictives imposées aux transactions bancaires opérées en Afghanistan même. Il s'en suit, vraisemblablement, un effet d'entraînement qui inhibe les tentatives internes et externes de revitalisation du tissu économique et de remise en forme d'un Etat sous perfusion. Le second rapport du Secrétaire général sur les effets pervers des sanctions décrétées contre l'Afghanistan relève, à son tour, qu'un certain nombre de conséquences néfastes caractérise effectivement le régime des mesures consécutives aux deux résolutions susmentionnées du Conseil de sécurité⁴¹⁷.

Celles des sanctions qui influent directement sur la situation humanitaire de ce pays dérivent, comme il est indiqué dans les rapports précédents, de l'interruption partielle des communications aériennes, qui affecte considérablement les flux économiques dans le cadre

⁴¹³ Voir "Strategy of the Assistance Community in Response to the Drought in Afghanistan (1 Jun 2000 - 31 May 2001)", *Office of the United Nations Co-ordinator for Afghanistan*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) [<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/ACOS-64D7LS?OpenDocument>, Consulté le 10 Juin 2009].

⁴¹⁴ *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées à l'Afghanistan par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité*, 20 Mars 2001, *Op. cit.*, points 2, 15 et 16.

⁴¹⁵ Rapport du Secrétaire général sur les conséquences humanitaires des sanctions contre l'Afghanistan, 20 Mars 2001, *Op. cit.* paragraphe 12.

⁴¹⁶ Rapport sur les conséquences humanitaires des sanctions, 20 Mars 2001, *Op. cit.* paragraphe 16.

⁴¹⁷ Rapport sur les conséquences humanitaires des sanctions prises contre l'Afghanistan, 13 Juillet 2001, S/2001/695, paragraphe 2.

du commerce international⁴¹⁸. Les effets, sur le plan interne, ne sont pas négligeables ; l'interruption par la résolution 1267 (1999) du transport des fruits frais produits en Afghanistan à destination des pays du Golfe persique, fait du marché intérieur le seul débouché de ce commerce. La conséquence, en termes de comptabilité publique, c'est qu'à mesure qu'un marché se réduit, la quête de plus-value tend à être satisfaite à travers une réévaluation des prix. Ce manque à gagner conduit inévitablement à un effondrement considérable des revenus et à des compressions en masse pour des emplois au demeurant précaires⁴¹⁹.

L'autre effet direct des sanctions au travers de l'interdiction des vols de la compagnie *Ariana Airlines* est la perturbation des opérations menées par les organismes humanitaires, entendu que l'acheminement de l'aide humanitaire dépend en grande partie d'un réseau de transport aérien dense auquel l'insécurité de la flotte afghane ne peut satisfaire. En effet, les sanctions frappant les aéronefs d'*Ariana* remettent en cause leurs obligations en termes de révision et de maintenance ; ce qui en fait des appareils aussi bien dangereux pour l'activité des organismes humanitaires que pour la sécurité des transports nationaux et celle de l'aviation civile internationale⁴²⁰.

Pour ce qui concerne l'impact indirect des sanctions imposées à l'Afghanistan par les résolutions du Conseil de sécurité des 15 Octobre 1999 et 19 Décembre 2000, les effets humanitaires sont ressentis au travers du sentiment d'abandon qu'éprouvent les populations afghanes dans leur ensemble ; un sentiment qui obère finalement leur disposition à espérer et à rêver d'un avenir meilleur⁴²¹. Les maux, dans ce registre, ont pour nom : désarticulation de la société civile face aux milices ; incapacité d'attraction des fonds et capitaux extérieurs ; assombrissement du rayonnement international du pays⁴²². On note également, à titre de conséquence médiate, le fait que la mise en marge du système bancaire et économique afghan soit probablement à l'origine de la dévaluation catastrophique, quoique provisoire, de la monnaie nationale (*afgani*) ; induisant ainsi une baisse du pouvoir d'achat des ménages en ce qui concerne leurs capacités à maintenir ou atteindre l'autosuffisance alimentaire⁴²³.

Le rapport de Juillet 2001 réaffirme ces observations dans les secteurs bancaire et monétaire et en ce qui concerne le sentiment de déception durement éprouvé envers la Communauté internationale, dont les mesures frappent davantage les civils⁴²⁴. Confirmation est alors faite que ces conséquences, découlant directement ou indirectement des régimes de sanction du Conseil de sécurité, constituent des « obstacles potentiels »⁴²⁵. Outre l'inconvénient lié à la rupture dans les transports, on note, en bonne place, le découragement des investisseurs craignant l'instabilité politique ou l'intensification des sanctions contre les *Taliban*, alors dépositaires de la stabilité du pays. On y ajoute également la suspension de

⁴¹⁸ Il est explicitement affirmé que « Les sanctions ont une incidence directe sur le commerce international étant donné qu'elles interdisent toute liaison aérienne internationale et donc le transport de marchandises par avion. » Rapport du Secrétaire général sur les conséquences humanitaires des sanctions imposées à l'Afghanistan, S/2001/695, *Op. cit.* paragraphe 31.

⁴¹⁹ *Idem*, paragraphe 33, *in fine*.

⁴²⁰ *Ibidem*, paragraphes 22 et 24.

⁴²¹ DUPAIGNE Bernard, *Afghanistan, rêve de paix*, Buchet Chastel, *Op. cit.*, p. 14, 15.

⁴²² Rapport sur les conséquences humanitaires des sanctions, 20 Mars 2001, *Op. cit.* paragraphe 17.

⁴²³ *Idem*.

⁴²⁴ KHERAD Rahim, « La paix et la sécurité internationales à l'épreuve du régime des Tâlebân (actes de terrorisme et logique de coercition) », in MEHDI Rostane (Dir.), *Op. cit.*, p.71.

⁴²⁵ Rapport du Secrétaire général, Document S/2001/695, *Op. cit.* paragraphe 37.

l'ensemble des transactions bancaires internationales des établissements publics et privés afghans, qui frappe d'illégalité les opérations destinées au régime fondamentaliste⁴²⁶.

Le rapport le plus difficile publié à ce propos date de Novembre 2001⁴²⁷, au moment où l'intervention militaire autorisée par le Conseil de sécurité est à son apogée ; il est si difficile, que l'évacuation du personnel y afférent, dès le 12 Septembre 2001, ne permet pas au Secrétaire général de présenter un compte-rendu sur la question des incidences humanitaires. On peut donc affirmer que le rapport de Juillet 2001 sert de passerelle entre les précédents et celui de Décembre 2001, exclusivement dédié aux *Taliban*⁴²⁸. Le secteur bancaire fait office de jonction entre les deux régimes, car leurs effets généraux ont commencé par toucher, indistinctement, les institutions du gouvernement de fait et l'ensemble des institutions publiques et privées du pays⁴²⁹. La concentration des sanctions sur les *Taliban*, partie au conflit devenue du jour au lendemain groupe insurgé, ne semble pas jusque-là affecter les effets humanitaires des sanctions décrétées par le Conseil de sécurité. De l'avis (ou aveu ?) même du Secrétaire général dans son premier rapport publié après le démantèlement des *Taliban*, il est encore indiqué que « *le régime des sanctions en tant que tel a eu des incidences générales sur le plan économique et par conséquent sur le plan humanitaire.* »⁴³⁰ Cette affirmation ne peut être perçue comme le bilan du régime antérieur au moment où commencent à prendre réellement forme les mesures spécialement destinées aux insurgés.

En effet, la suite du dernier rapport de l'année 2001 relève, également, que l'embargo décrété contre l'Afghanistan sur les exportations de certaines marchandises et des armements a « *créé un climat défavorable à l'investissement régional et entamé la confiance des entrepreneurs locaux.* » Les répercussions indirectes de l'embargo sur les civils résultent du fait que les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité créent une atmosphère qui dégrade les rapports entre les acteurs externes et les principaux protagonistes de la guerre interne afghane. Comme l'écrit le Secrétaire général dans son rapport du dernier trimestre 2001, ce régime de sanction détériore si profondément les relations *normales* devant exister entre le gouvernement en place et les organismes à but humanitaire déployés sur le terrain, qu'il crée « *des conditions de travail difficiles pour ces derniers.* » C'est précisément cet *effet boomerang* qui est considéré, dans les développements précédents, comme un indicateur de radicalisation des doctrines extrémistes et des griefs portés contre la Communauté internationale pendant la guerre civile d'Afghanistan.

Il semblerait donc, que la poursuite des sanctions ait provoqué une pratique d'entraves volontaires à l'acheminement de l'aide humanitaire aux personnes concernées, telles les

⁴²⁶ *Idem*, paragraphe 37 a), b) et c).

⁴²⁷ *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées au territoire afghan sous contrôle taliban par les résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité*, 19 Novembre 2001, Document S/2001/1086, *Op. cit.*

⁴²⁸ *Rapport du Secrétaire général sur les répercussions humanitaires des mesures imposées par le Conseil de sécurité en vertu de ses résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) sur le territoire afghan se trouvant sous le contrôle des Taliban*, 18 Décembre 2001, Document S/2001/1215.

⁴²⁹ Le paragraphe 45 le montre bien nettement : « La résolution 1267 (1999) du Conseil a gelé les avoirs à l'étranger du mouvement des Taliban et interdit toute transaction financière avec ce mouvement. Dans la pratique toutefois, ce gel a été appliqué à l'ensemble du secteur public afghan, y compris les banques. Les avoirs et les comptes de l'Afghanistan à l'étranger ont été gelés et les transactions faisant intervenir le secteur public afghan ont été interdites. Le gel, opéré en application de la résolution 1267 (1999), est donc assimilable à un embargo bancaire sur l'Afghanistan. » Rapport du 13 Juillet 2001, S/2001/695, précité.

⁴³⁰ Rapport du Secrétaire généra, précité, S/2001/1215, partie III, paragraphe 6.

populations rurales et les déplacées. L'interdiction d'exporter des médicaments⁴³¹, par prévention à la tentation de fabrication d'armes chimiques artisanales, est une mesure dont les conséquences sont tout aussi désastreuses pour les populations civiles, alors que les Nations Unies soustraient elles-mêmes les médicaments aux produits frappés d'embargo⁴³². Jusqu'à l'intervention internationale et à la conclusion des arrangements politiques de Bonn, « *il en est résulté que les Afghans étaient largement convaincus que la population avait effectivement souffert des sanctions.* »⁴³³ Un tel sentiment, tant qu'il est porté par un acteur externe, quelles qu'en soient la connaissance du sujet et l'implication aux fins de résolution de cette dernière, reste absolument subjectif et donc assez peu convainquant.

Mais, cette impression, relayée ici par le Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afghanistan devant le Conseil de sécurité le 13 Novembre 2001, est néanmoins soulignée par le rapport de Juillet 2001 dédiant une rubrique entière aux effets des sanctions internationales sur la société afghane. De cette corrélation résulte, à n'en point douter, une conclusion fort ambiguë, car le rapport note que 83% des Afghans consultés établissent un lien entre les sanctions et les souffrances vécues par les populations civiles ; mais que 33% des personnes ainsi interrogées s'en sentiraient victimes. Pourtant, la sensation d'humiliation à titre personnel ou à travers l'affront fait au pays par ce régime de sanctions, dissimule mal le « *sentiment général d'isolement et d'abandon par la communauté internationale.* »⁴³⁴ Le réveil de celle-ci, à l'aune de la lutte militaire contre l'irréductibilisme islamiste et le terrorisme, valide dans une certaine mesure, ces relents d'injustice que nombre d'observateurs de la situation en Afghanistan dénoncent à l'envi⁴³⁵.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, l'interruption des communications aériennes a quelques incidences sur les minorités nationales en Afghanistan. En interdisant les vols internationaux de la principale compagnie aérienne afghane, les sanctions internationales paralysent la majeure partie des déplacements et des échanges commerciaux entre l'Inde et l'Afghanistan, à travers les minorités *Sikhe* et *Hindoue*. Ceci ne provoque certainement pas une baisse directe des capacités de remise à flot de l'économie afghane, mais entraîne une insécurité et un dépeuplement progressif des populations concernées en raison de l'intolérance des *Taliban* face aux minorités religieuses⁴³⁶. Comme il est examiné plus haut, une telle intolérance contribue à accroître la pratique d'ingérence systématique des pays limitrophes dans les affaires intérieures de l'Afghanistan, sous le fumeux prétexte de porter secours à quelques « frères » en danger.

⁴³¹ Aux termes du paragraphe 49 du rapport du 13 Juillet 2001 : « L'interdiction des vols à destination de l'Afghanistan risque de réduire la disponibilité en médicaments essentiels car cela coupe l'une des voies d'importation de ces médicaments. » Rapport du Secrétaire général, S/2001/695, précité.

⁴³² Le paragraphe 16 de la Note du Président du Conseil de sécurité du 29 Janvier 1999 indique très clairement : « Ni les denrées alimentaires, produits pharmaceutiques et fournitures médicales, ni le matériel médical et agricole essentiel ou standard, ni les articles éducatifs essentiels ou standard ne devraient être assujettis aux régimes des sanctions des Nations Unies. » Document S/1999/92, précité.

⁴³³ Rapport du Secrétaire général, précité, Document S/1999/92, p. 2.

⁴³⁴ Rapport du Secrétaire général, S/2001/695, *Op. cit.* paragraphe 60.

⁴³⁵ DORRONSORO Gilles, « L'injustice faite aux Afghans », *Le Monde diplomatique*, Juin 2001, p. 13 ; TREAN Claire : « Les dérives d'une campagne contre le terrorisme érigée(s) en priorité absolue », *Le Monde*, 11 Septembre 2002, p. 3.

⁴³⁶ Selon le paragraphe 64 du rapport du Secrétaire général en date du 13 Juillet 2001, précité : « Les minorités hindoue et sikhe sont considérées comme des groupes tout particulièrement vulnérables. Ces communautés ont récemment retenu l'attention du fait des plans faits par les *Taliban* de les obliger à porter un signe distinctif. Depuis 1992, elles se déclarent préoccupées par leur sécurité et celle de leurs biens. L'environnement dans lequel elles vivent est hostile et conduit à leur disparition rapide. »

Une fois disséqués les rapports du Secrétaire général, il apparaît judicieux de voir, dans quelle mesure, le Comité des sanctions s'est-il finalement acquitté des missions que lui confie la résolution 1267 (1999) en son paragraphe 6-c). Outre le fait de se rappeler l'obligation de faire rapport au Conseil de sécurité sur les répercussions humanitaires des sanctions⁴³⁷, le Comité appuie l'idée émise par le dernier rapport du Secrétariat quant à la mise en place d'un mécanisme de contrôle et de suivi des méfaits potentiels des sanctions sur les groupes humains non-combattants⁴³⁸. Avant d'examiner les travaux de l'organe dérivé créé à cet effet, il importe, concernant l'activité propre du Comité, de souligner la relativisation de l'impact des sanctions après la défaite des *Taliban*⁴³⁹. Cette évolution tendant à ouvrir les travaux du Comité des sanctions vers le renforcement des capacités de la lutte internationale contre le terrorisme⁴⁴⁰, se confirme dans ses rapports ultérieurs⁴⁴¹ où son rôle se rapproche davantage de celui que tient le Groupe de suivi de l'application des sanctions singulièrement imposées aux *Taliban* et aux membres d'*Al-Qaeda*⁴⁴².

Néanmoins, on note, dès fin 2004, que le Comité est rappelé à ses obligations premières, devenues d'ailleurs accessoires, avec en prime, un changement rhétorique passant de l'évaluation des conséquences humanitaires à l'exigence de préservation des droits de l'Homme⁴⁴³. L'application de cette exigence n'apparaît ni dans le rapport du 13 Janvier 2006⁴⁴⁴ ni dans ceux de Février 2007⁴⁴⁵ et 2008⁴⁴⁶. Pourtant, l'inscription de milliers de personnes dans la Liste rouge appelée à servir d'élément probant pour *Interpol* et d'autres instances politiques (OSCE, OACI, IATA) et judiciaires à compétence internationale, expose

⁴³⁷ *Letter dated 29 December 2000 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Afghanistan addressed to the President of the Security Council, S/2000/1254, 28 December 2000, paragraphe 2 point c).*

⁴³⁸ Lettre du 17 Janvier 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) sur l'Afghanistan, Document S/2002/101 du 5 Février 2002, paragraphe 31 *in fine*.

⁴³⁹ *Letter dated 20 December 2002 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) addressed to the President of the Security Council, S/2002/1423, 26 December 2002, paragraphe 41. Lettre du 2 Avril 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) à propos d'*Al-Qaida*, des *Taliban* et des personnes et entités qui leur sont associées, Document S/2004/281 du 8 Avril 2004.*

⁴⁴⁰ *Idem*, Document S/2004/281 du 8 Avril 2004, paragraphes 25 à 41 notamment.

⁴⁴¹ Lettre du 13 Janvier 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) pour *Al-Qaida*, les *Taliban* et les personnes et entités qui leur sont associées, Document S/2006/22 du 17 Janvier 2006.

⁴⁴² La résolution n° S/RES/1363 (2001) du 13 Juillet 2001, précitée, crée en son paragraphe 4 points a) et b), un mécanisme de suivi comportant un Groupe de suivi et une Equipe d'appui aux sanctions décidées par les résolutions n° S/RES/1267 (1999) et n° S/RES/1333 (2000), précitées.

⁴⁴³ Selon le paragraphe 27 point n) d'un rapport: « Le Comité devrait continuer de tenir compte des préoccupations exprimées quant à la transparence de ses travaux et aux incidences des mesures de sanction sur les droits de l'homme ». *In* lettre du 31 Décembre 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) au sujet d'*Al-Qaida*, des *Taliban* et des personnes et entités qui leur sont associées, Document S/2004/1039.

⁴⁴⁴ Lettre du 13 Janvier 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) en ce qui concerne *Al-Qaida*, les *Taliban* et les personnes et entités qui leur sont associées, Document S/2006/22 du 17 Janvier 2006.

⁴⁴⁵ *Lettre datée du 29 janvier 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, S/2007/59 du 7 Février 2007.*

⁴⁴⁶ Voir document du 8 Janvier 2008 (S/2008/25), *Op. cit.*; Egalement, *Lettre datée du 31 décembre 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées, Document S/2008/848.*

de nombreux individus à une application abusive de la « guerre normative » déclenchée contre les actes de terrorisme. La facilité à l'aide de laquelle le terme « associé »⁴⁴⁷, adjoint aux *Taliban*, peut conduire à des dérives, montre fort bien les chemins escarpés qu'empruntent les travaux du Comité des sanctions.

Peut-être que ce dernier s'est-il, finalement, déchargé de la fonction d'évaluation de l'impact négatif des sanctions au profit de l'Equipe de surveillance établie par la résolution 1526 (2004) ?⁴⁴⁸ Si tel était le cas, les rapports publiés par ladite Equipe évoqueraient et préserveraient certainement la primauté des droits de la personne dans la mise en œuvre des sanctions antiterroristes à partir du territoire afghan. Mais il n'en est rien de tout cela. Les objectifs des organes subsidiaires du Conseil de sécurité relatifs aux *Taliban* et au réseau *Al-Qaeda*, tendent davantage vers la stabilisation d'un environnement international de plus en plus hostile⁴⁴⁹, du fait des passions nourries autour d'une prétendue guerre du monde musulman contre l'Occident au moyen d'une planification toute ciblée d'actes de terrorisme international⁴⁵⁰. La question des droits de l'Homme se posant à l'envers (protection des personnes accusées de terrorisme et non des populations civiles innocentes), il importe de l'examiner au second titre de la présente étude, au prisme de la jurisprudence communautaire sur les sanctions décidées par la Politique étrangère et de sécurité commune⁴⁵¹.

Il n'y a certainement pas de rapport direct ou indirect entre les conséquences des sanctions décrétées par le Conseil de sécurité en Afghanistan et les mesures correspondantes adoptées par l'Union européenne à l'instigation de la Politique étrangère et de sécurité commune. Mais on rappellera que les indicateurs de vulnérabilité autrefois présentés par les Nations Unies décrivent une population afghane vivant dans une détresse humanitaire chronique et bien en-dessous du seuil de pauvreté. En effet, aux dires des rapports publiés sur la situation humanitaire en Afghanistan sous la férule des *Taliban*, les principaux facteurs de précarité et de paupérisation de ce pays sont clairement identifiés. On y relève, notamment, une pauvreté endémique, une insuffisance évidente de perspectives de développement

⁴⁴⁷ La définition par l'exemple, donnée au paragraphe 2 de la résolution n° S/RES/1617 (2005) du 20 Octobre 2005 se contente simplement d'énumérer « les faits de » pour tenter d'éclairer la notion d'« associé » aux insurgés en Afghanistan. Pourquoi ne pas s'employer à utiliser le terme, plus précis, de complice, qui a de plus l'avantage d'obliger les instances internationales à produire les preuves de cette confusion de destin entre des Afghans et des mercenaires étrangers face aux sanctions antiterroristes du Conseil de sécurité ?

⁴⁴⁸ Résolution n° S/RES/1526 (2004) du Conseil de sécurité du 30 Janvier 2004, paragraphe 6. L'Equipe d'appui analytique et de surveillance (ou « Equipe de surveillance ») est ainsi créée pour renforcer les capacités du Comité des sanctions. Elle est initialement instaurée pour dix-huit (18) mois.

⁴⁴⁹ Premier rapport de l'Equipe de surveillance : *Lettre datée du 23 août 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*, Document S/2004/679 du 25 Août 2004, Annexe, section III.

⁴⁵⁰ ROY Olivier, « La “montée en puissance d'une internationale islamiste” est un mythe qui a fait long feu », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 110-112 ; ROY Olivier : « L'Islam est passé à l'Ouest », *Esprit*, n° 287, p. 114-129.

⁴⁵¹ Selon un organe subsidiaire du Conseil de sécurité : « La décision attendue depuis longtemps et rendue en septembre 2008 par la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires jointes de *Yasin Abdullah Ezzedine Qadi* (QI.Q.22.01) et *Barakaat International Foundation* (QE.B.39.01) est probablement l'événement judiciaire le plus marquant à avoir eu des répercussions sur le régime depuis sa mise en place. » Rapport de l'Equipe de surveillance : *Lettre datée du 11 Mai 2009, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*, Document S/2009/245 du 13 Mai 2009, paragraphe 19.

durable ; une crise alimentaire aiguë ainsi qu'un effondrement de l'économie agricole et une forte dépendance du pays à l'égard de l'assistance humanitaire internationale⁴⁵².

Dans le domaine de l'aviation civile et de la sécurité des transports, les sanctions édictées par la position commune 1999/727/PESC, appliquant la résolution 1267 (1999), empêchent la compagnie *Ariana Airlines* d'assurer la maintenance de sa flotte aérienne, ce qui constitue un risque majeur pour la sécurité aérienne et celle des passagers empruntant, faute d'alternative, les vols intérieurs⁴⁵³. Dans cette veine, le gel des comptes bancaires et d'autres avoirs des *Taliban* à l'étranger provoque une rupture des contrats d'assurance de la compagnie aérienne nationale sur les quelques vols internationaux autorisés par les décisions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité sur recommandation du Comité des sanctions⁴⁵⁴.

Ces difficultés rencontrées dans la navigation aérienne, seule capable de soutenir le développement d'un pays enclavé, se traduisent par la baisse des exportations vitales comme celle des vivres frais à destination des clients du Moyen-Orient et la perte de revenus ainsi que le chômage qui en découlent⁴⁵⁵. Comme il est indiqué plus haut, la rupture des communications aériennes dans un pays sans façade maritime a également le fâcheux inconvénient de réduire, limiter, raréfier la quantité de médicaments disponibles dans une société où le taux de mortalité infantile et maternelle est très élevé et où l'espérance de vie est, selon l'Organisation des Nations Unies, estimée à 42 ans⁴⁵⁶. Telles sont les principales conséquences, dérivées des sanctions internationales à caractère économique et diplomatique, dont l'Europe contribue avec opiniâtreté à faire respecter les décisions à l'encontre des *Taliban*, autant dire contre l'Afghanistan puisque ceux-ci contrôlent la presque totalité du territoire afghan.

Par-delà les effets néfastes de l'embargo imposé aux parties belligérantes, il transparaît également de ce régime de sanction, un élément d'autorité. Il manque dans le dispositif mis en place en Afghanistan la force contraignante des normes communautaires dérivées du Code de bonne conduite en matière d'exportations d'armements⁴⁵⁷, alors que le 8^e critère de cet instrument consiste précisément à déterminer « *si le projet d'exportation risque de compromettre sérieusement le développement durable du pays destinataire.* » En outre, le 7^e critère dudit code aurait, en cas d'invocation à la crise afghane, pu permettre une application simultanée de cet embargo militaire à l'Afghanistan et au Pakistan, en raison du risque inhérent à l'incapacité ou à la propension des autorités pakistanaises à réexporter ou transférer les produits qui continuent à lui être livrés d'Europe à destination de groupes extrémistes au-delà de ses frontières avec l'Inde et l'Afghanistan.

⁴⁵² Rapport du Secrétaire général sur les conséquences humanitaires des sanctions contre l'Afghanistan, 20 Mars 2001, S/2001/241, *Op. cit.* paragraphe 15 ; Egalement, rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, Document S/2001/695, *Op. cit.* p. 1.

⁴⁵³ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, S/2001/695, p. 4.

⁴⁵⁴ *Idem*, p. 5.

⁴⁵⁵ Rapport du Secrétaire général, S/2001/695, *Op. cit.*, p. 6.

⁴⁵⁶ *Idem*, p. 8.

⁴⁵⁷ *Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements*, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, le 5 Juin 1998, 8675/2/98 REV 2, DG E - PESC IV, 11 pages ; Egalement, action commune du 17 Décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre (1999/34/PESC), *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 9 du 15. 1. 1999, pp. 1-5.

Dans la mesure où la PESC est déployée en Afghanistan depuis l'adoption de la position commune 96/746/PESC, on peut déplorer l'absence ou l'omission d'un élément aussi décisif dans le régime de sanction pris à l'encontre des factions afghanes. D'autant plus qu'au même moment, les interdictions d'exportations décidées par la PESC à l'encontre des protagonistes de crises similaires en Afrique⁴⁵⁸, en Europe⁴⁵⁹ et en Asie⁴⁶⁰ invoquent bien les prescriptions du code de bonne conduite adopté par l'Union européenne en Juin 1998 en tant que soupape de sécurité aux mesures d'embargo.

Considérés à une époque où ce code ne bénéficie pas encore de l'effet contraignant que lui confèrent les instruments du Parlement européen et du Conseil de l'UE⁴⁶¹, ainsi que les actes appropriés de la PESC⁴⁶² et de la Communauté européenne⁴⁶³, il s'agit certainement là des inconvénients de l'esprit de coopération et de l'application volontaire du critérium commun. On peut également y voir un signe de la dynamique de consultation et de la libre notification de rejet reconnues par le code du 8 Juin 1998 aux Etats membres de l'UE en matière de fournitures d'équipements militaires vers leurs clients et partenaires étrangers. Il reste à espérer que la position commune du 8 Décembre 2008⁴⁶⁴ faisant de ce code un acte contraignant à l'endroit des Etats membres de l'UE et des pays tiers, parvienne à renforcer l'embargo sur les armes, qui se poursuit contre les *Taliban* et *Al-Qaeda*.

⁴⁵⁸ Tel est notamment le cas des actes PESC suivants : Décision du Conseil *mettant en œuvre l'action commune 1999/34/PESC* (visa et article 3 point b)) *en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices d'armes légères et de petit calibre au Mozambique (1999/845/PESC)*, 17 Décembre 1999, *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 326 du 18. 12. 1999, p. 73 ; Position commune 2008/109/PESC du Conseil *concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre du Liberia*, 12 Février 2008, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 38 du 13.2.2008, article 2 paragraphe 2. Cet acte du Titre V du Traité sur l'UE réitère les principes établis par la position commune 2004/137/PESC du Conseil *concernant des mesures restrictives à l'encontre du Liberia et abrogeant la position commune 2001/357/PESC*, du 10 Février 2004, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 40 du 12.2.2004, article premier paragraphe 3 ; Egalement, *position commune 2004/31/PESC du Conseil du 9 janvier 2004 concernant l'imposition au Soudan d'un embargo sur les armes, les munitions et les équipements militaires*, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 6 du 10.1.2004, article 2 paragraphe 3.

⁴⁵⁹ Position commune du Conseil *modifiant la position commune 96/184/PESC relative aux exportations d'armes à destination de l'ex-Yougoslavie et la position commune 98/240/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie*, 8 Octobre 2001, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 268 du 09/10/2001 p. 0049 – 0049.

⁴⁶⁰ Décision 2004/901/PESC du Conseil *modifiant la décision 1999/730/PESC mettant en œuvre l'action commune 1999/34/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre au Cambodge*, 22 Décembre 2004, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 379, p. 111, p. 112 ; Décision du Conseil *mettant en œuvre l'action commune 1999/34/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre au Cambodge (1999/730/PESC)*, 15 Novembre 1999, *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 294 du 16. 11. 1999, p. 5 à 6.

⁴⁶¹ Voir résolution législative du Parlement européen du 16 Décembre 2008, relative à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la simplification des conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté européenne, P6_TA-PROV (2008)0603 (COM (2007)0765 – C6-0468/2007 – 2007/0279 (COD)), PE 417.800\ 191-241.

⁴⁶² Position commune 2003/468/PESC du Conseil relative au contrôle du courtage en armements, 23 Juin 2003, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 156 du 25.6.2003, p. 79 à 80.

⁴⁶³ Règlement (CE) N° 394/2006 du Conseil *portant modification et mise à jour du règlement (CE) no 1334/2000 instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage*, 27 Février 2006, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 74 du 13.3.2006, pp. 1-227.

⁴⁶⁴ MILLET-DEVALLE Anne-Sophie, « A propos de la position commune de l'Union européenne relative aux règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires du 8 Décembre 2008 », *R.G.D.I.P.*, Tome 113, 2009-1, pp. 95-112.

En d'autres termes, il n'est pas étonnant, qu'en dépit de la mobilisation des règlements communautaires visant à mettre en œuvre les sanctions prises en vertu du Titre V du Traité sur l'UE, l'embargo militaire constamment renouvelé contre les parties belligérantes, doublé des sanctions spécifiques aux *Taliban*, ne soit pas suivi d'effets décisifs sur la cessation des hostilités. On en déduit qu'un certain nombre d'Etats⁴⁶⁵, dont certains seraient membres de l'Union européenne⁴⁶⁶, continue d'approvisionner les factions rivales afghanes en équipements militaires et assistance technique, nonobstant les régimes de sanction décrétés par le Conseil de sécurité et la Commission européenne sous l'impulsion du Conseil « Affaires Générales. » Des critiques véhémentes prennent d'ailleurs à partie les Européens quant au respect de cet instrument conçu pour éprouver leur bonne foi. Certaines de ces critiques mettent clairement à nu les violations systématiques et délibérées de ce *garde-fous* que constitue le code de bonne conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armements par certains pays membres, où l'industrie militaire représente une source de devises particulièrement abondante⁴⁶⁷.

S'agit-il, certainement, de la question générale de l'impact des contre-mesures dans les processus de règlement pacifique des situations conflictuelles ?⁴⁶⁸ La question est d'autant plus cruciale qu'elle tend à mettre, de plus en plus, en face des obligations de Droit humanitaire, les situations de conflits internes où la population finit par être prise à partie par la faction qui subit davantage le contrecoup des sanctions internationales ; au mieux en tant qu'alliée, au pire en guise de bouclier⁴⁶⁹. D'un autre côté, on peut durablement s'interroger sur la mode des organes subsidiaires du Conseil de sécurité chargés d'élaborer, d'aménager et d'assurer le suivi de sanctions économiques et diplomatiques contre des protagonistes d'une crise institutionnelle ou d'un conflit armé⁴⁷⁰. Le cas afghan, à travers les sanctions appliquées aux *Taliban* et à leurs associés, ne semble pas justifier d'un succès retentissant de cette pratique.

En amont, on peut également se demander si la Mission Spéciale des Nations Unies en Afghanistan joue parfaitement son rôle d'interface entre les Afghans et les acteurs externes en s'impliquant dans l'évaluation des conséquences néfastes des sanctions imposées à l'Afghanistan⁴⁷¹. A partir de quel moment la Communauté internationale s'est-elle rendue compte des effets pervers des sanctions sur les civils : lorsqu'elle s'est aperçue de la détresse

⁴⁶⁵ ABRAMOVICI Pierre, « Aux origines de la guerre antiterroriste. L'histoire secrète des négociations entre Washington et les talibans », *Le Monde diplomatique*, N° 574, Janvier 2002, p. 10-11 ; CHETERIAN Vicken, « L'Asie centrale, base arrière américaine », *Le Monde diplomatique*, Février 2003, p. 20 et 21.

⁴⁶⁶ CAUSSE Françoise, *Quand la France préférait les taliban. Massoud in memoriam*, Les Editions de Paris, *Op. cit.*

⁴⁶⁷ MILLET-DEVALLE Anne-Sophie, « Codes de conduite et contrôle des exportations d'armement », *Arès* N° 47 • Volume XIX - Fascicule 1 • Avril 2001, pp. 55-66 ; BAUER Sibylle, « L'europanisation des politiques d'exportation d'armements », *Annuaire français de relations internationales*, 2001, Volume II, pp. 507-523.

⁴⁶⁸ ALCAIDE FERNANDEZ Joaquin, « Contre-mesure et règlement des différends », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-2, pp. 347-380.

⁴⁶⁹ BOTHE Michael, « Conflits armés internes et droit international humanitaire », *R.G.D.I.P.* 1978, Tome 82, pp. 82-102. Pour une analyse approfondie, voir MASKROT EL IDRISSE Latifa, « La protection des populations civiles victimes de conflits armés ayant entraîné le prononcé d'un embargo international », Thèse pour le Doctorat de l'Université de Montpellier I 2005, 404 f, sous la direction de M. Gérard GONZALEZ.

⁴⁷⁰ CHARPENTIER Jean, « L'organisation du régime des sanctions au niveau universel : les comités des sanctions du Conseil de sécurité », in Rostane MEHDI (Dir.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?* Colloque des 10 et 11 Décembre 1999, Pedone, Paris, 2000, pp. 47-62 ; ALABRUNE François, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *AFDI* XLV-1999, pp. 226-279.

⁴⁷¹ NOVOSSELOFF Alexandra, « Les "Missions spéciales" du Conseil de sécurité », *A.F.D.I.* XLIX-2003, pp.164/175.

des populations ou en raison de l'hostilité du régime en place envers les organismes internationaux ? Enfin, il y a lieu de s'interroger spécifiquement au sujet des effets des mesures économiques et financières de l'UE sur les objectifs politiques que ce sujet stratégique vise sur la scène internationale⁴⁷². Ces mesures produisent-elles des conséquences plus nuancées quant au règlement de la crise et vis-à-vis des populations civiles, ou leurs effets sont-ils dissouts dans l'impact général des régimes de sanction endossés par la Communauté internationale ?

Des effets probants sont certainement observés dans d'autres cas similaires où l'UE et les Etats membres sont opérationnels⁴⁷³ ; mais la gestion du problème afghan n'a pas (encore) réussi à en démontrer la spécificité, même si l'action de l'Europe est considérable. Cependant, au niveau institutionnel, l'Afghanistan constitue un champ de validation des ensemencements de l'UE en matière de PESC et, plus loin⁴⁷⁴, de Politique européenne de sécurité et de défense. D'où l'effet positif de cet engagement dans le développement et la consolidation des capacités européennes de gestion des crises de grande ampleur.

En dépit du caractère pionnier des mesures prises au titre de la PESC, il n'en demeure pas moins qu'elles déclarent s'arrimer aux appels et prescrits du Conseil de sécurité sur l'Afghanistan en vertu de l'Article 41 de la Charte. La réponse aux inquiétudes susmentionnées invite donc à restituer l'action de l'Europe dans le cadre de la coopération qui s'amorce, dès l'adoption du Traité de Maastricht, entre l'Union européenne et les Nations Unies en matière de préservation de la paix et de la sécurité internationales, tel qu'il transparaît de l'Article J. 1 TUE⁴⁷⁵ et du concept de « coopération renforcée » martelé par le Conseil européen de Göteborg⁴⁷⁶. L'action menée en Afghanistan sous l'impulsion du Conseil de l'UE comporte, par ailleurs, le mérite de garantir la « cohérence interpilliers » recommandée par le Conseil européen d'Helsinki⁴⁷⁷, à travers l'adoption de positions communes aux effets mobilisateurs. Tel est le sens de « *la valse à trois temps* »⁴⁷⁸ exécutée dans l'application collective de l'embargo sur les armements contre les belligérants afghans, unissant dans un élan passionné en l'honneur de la paix et de la sécurité internationales l'ONU, l'Union européenne et les Etats membres.

⁴⁷² DE WILDE D'ESTMAEL Tanguy, « L'efficacité politique de la coercition économique exercée par l'Union européenne dans les relations internationales », *A.F.R.I.*, 2000, Vol. 1., pp. 502-521.

⁴⁷³ BAGAYOKO Niagalé, « Les politiques européennes de prévention et de gestion des conflits en Afrique subsaharienne », in CHARILLON Frédéric (Dir.), *Européaniser la défense*, Avant-propos de Javier SOLANA, *Les Cahiers de Mars* n° 16, Deuxième semestre 2004, La Documentation française, 2005, p.93-114 ;

⁴⁷⁴ *Infra* : Chapitres I et II (Titre II), Deuxième partie de la présente étude, p. 342 s puis p. 382 s.

⁴⁷⁵ Au paragraphe 2 dudit article, il est prévu que l'UE et ses Etats membres œuvrent au maintien de la paix et au renforcement de la sécurité internationale sous l'effet de la Charte de l'ONU, ainsi qu'à la protection des droits fondamentaux de la personne. In *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam, Textes comparés*, La Documentation française, Edition 1999, p. 18, p. 19 ; KLIMIS Emmanuel, « La gestion de crise dans les Etats fragiles et la coopération européenne au développement », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, pp. 175-193.

⁴⁷⁶ Conseil européen de Göteborg, 15-16 Juin 2001, conclusions de la Présidence sur la *Coopération UE-Nations Unies*, *Op. cit.*, paragraphe 53.

⁴⁷⁷ Rapports de la Présidence pour le Conseil d'Helsinki des 10 et 11 Décembre 1999, relatifs au renforcement de la PESC et au traitement civil des crises par l'UE, *Op. cit.*, annexe 2 à l'annexe IV, *in fine*.

⁴⁷⁸ NAUD F., « L'embargo : une valse à trois temps. Nations unies, Union européenne et Etats membres », *Revue du Marché Commun de l'Union européenne*, 1997, N° 404, p. 25

CONCLUSION DU TITRE I

Malgré l'inadaptation globale des sanctions, onusiennes comme européennes, prises à l'encontre des parties belligérantes afghanes afin de les inciter à une solution négociée au conflit par la signature d'un cessez-le-feu, la conclusion d'un accord de réconciliation nationale et la constitution d'un gouvernement largement représentatif, l'examen de la collaboration de l'Europe à la gestion de la crise afghane avant les attentats antiaméricains permet d'établir les fondements lointains de son implication dans le processus de rétablissement de la paix qui suit son cours en Afghanistan.

Le déploiement de la PESC, les positionnements fermes et convergents des Etats membres confortés par l'apport des mesures coercitives communautaires face aux menaces contre la paix et la sécurité internationales inhérentes à cette crise, démontrent l'expérimentation des instruments stratégiques de l'Europe dans ce qu'il est perçu comme la première phase d'un engagement actif et constant en Afghanistan. Lors même qu'elle n'est pas spécifiquement invitée par les Nations Unies, si ce n'est par le biais des obligations résiduelles des Etats membres face aux dynamiques du Chapitre VII (Articles 24, 25, 39 puis 40, 41, 48) et à une volonté irrépressible d'affirmer son identité sur la scène internationale, l'Europe s'emploie à protéger, avec fermeté, les principes de souveraineté, d'intégrité territoriale, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes menacés par la crise politique et militaire qu'engendre la guerre civile d'Afghanistan.

L'impact transitif de cette action sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales est à apprécier au regard des résolutions 1214 (1998), 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité, prescrivant aux Etats pris isolément et dans le cadre des organisations dont ils sont membres, d'œuvrer à cette mission par le règlement de la crise afghane et la lutte contre le terrorisme. Une dynamique qui s'inscrit parfaitement dans les lignes directrices des relations que les acteurs européens et les Nations Unies entretiennent en matière de gestion des crises, de prévention des conflits et d'encouragement des Etats en situation de guerre intestine à rechercher la paix par le dialogue en vue d'une stabilisation durable et responsable du pays après résolution du conflit.

Du fait d'autres enjeux (politiques, commerciaux, énergétiques, culturels, religieux) auxquels l'ONU, l'Union européenne et quelque autre acteur ne peuvent s'opposer, la première phase de l'implication européenne à la gestion de la crise afghane ne récolte que les mérites qui sont à l'image de la situation globale du problème politique et militaire qui persiste dans ce pays⁴⁷⁹. Comment des acteurs externes en but perpétuel à la souveraineté des Etats peuvent-ils, efficacement, mettre un terme à une guerre en faveur de la quelle nombre de puissances étrangères s'investissent avec passion et détermination ? Dans un monde traversé de part en part par l'individualisme, l'interventionnisme, la recherche de profits –même symboliques–, la singularité de l'Europe ne réside-t-elle pas, justement, dans sa propension à cultiver et renforcer le multilatéralisme ? Qui peut, raisonnablement, croire qu'un seul sujet international peut venir à bout de la gestion de situations aussi protéiformes que la crise de l'Etat en Afghanistan, qui cumule décomposition des institutions publiques, essor de l'économie de la drogue, intolérance religieuse et fièvre terroriste ?

La réponse de l'Europe est contenue dans les positions communes de la PESC, les règlements communautaires et les déclarations du Conseil européen pris aux fins de

⁴⁷⁹ BALENCIE Jean-Marc, LA GRANGE Arnaud de, *Mondes rebelles. Guérillas, milices, groupes terroristes*, Editions Michalon, *Op. cit.*, pp. 376-383.

renforcement des mesures d'aspiration multilatérale adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies pour tenter de démêler l'écheveau afghan. Le positionnement de l'UE et des Etats membres face à la légitime défense exercée contre l'Afghanistan, en guise de réaction aux attentats du 11 Septembre 2001, répond précisément à la perspective d'une action concertée à laquelle l'Europe prend une part décisive.

TITRE II :

LE POSITIONNEMENT DES ETATS MEMBRES DE L'U.E. FACE A LA LEGITIME DEFENSE EXERCEE CONTRE L'AFGHANISTAN

La seconde phase du positionnement des acteurs européens en Afghanistan, marquée par les conséquences des attentats anti-américains de l'automne 2001, permettra de confronter les capacités de l'Europe à participer à la gestion à long terme de la reconstruction d'une souveraineté crédible, autonome et viable en Afghanistan après le démantèlement brutal du régime des *Taliban*. Cependant, avant d'en venir précisément à la mise en œuvre de l'Accord de paix signé sous pression par quelques délégations afghanes réunies en Allemagne, la participation des sujets européens à cette séquence du processus de relèvement institutionnel doit, de prime abord, être minutieusement étudiée à l'aune de leur réaction à la légitime défense reconnue par l'Organisation des Nations Unies aux Etats-Unis contre les *Taliban* et les groupes terroristes combattant à leurs côtés ; autant dire contre l'Afghanistan.

L'Union européenne et ses Etats membres expriment, effectivement, leur solidarité aux Etats-Unis d'Amérique à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, perpétrés au cœur d'importants centres financiers dont dépend l'équilibre des circuits économiques internationaux et où siège d'ailleurs l'Organisation des Nations unies. La rhétorique va-t-en-guerre et les tentations d'amalgame qui apparaissent à cette occasion conduisent néanmoins la France à rectifier le discours ambiant, plus prompt à un engagement militaire d'envergure qu'à l'exercice du droit de légitime défense⁴⁸⁰ reconnu par l'Organisation des Nations Unies. En effet, tout juste un jour après le crash délibéré de quatre avions de ligne contre des personnes et des biens sur le territoire américain, le Conseil de sécurité reconnaît aux Etats-Unis un droit de légitime défense individuelle ou collective⁴⁸¹. Le volet individuel étant caractérisé par la prééminence des Forces américaines dans les opérations qui font actes de riposte, l'aspect collectif est essentiellement rempli par le soutien diplomatique, normatif et logistique des Alliés européens.

Aussi, à l'exception de faits accomplis distinctement par les unités militaires qui prennent part aux opérations, la dimension globale de la riposte engage la responsabilité de la Coalition anti-terroriste dans son ensemble. Les présents développements visent donc à examiner le rôle des Etats autorisés à recourir à la force et l'implication du Conseil de

⁴⁸⁰ GIREAUD E. « La théorie de la légitime défense », *R.C.A.D.I.*, 1934-3, T.49, pp. 687-863.

⁴⁸¹ EISEMAN Pierre-Michel, « Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense », *in* « Le droit international face au terrorisme », CEDIN, Paris, édition Pedone, 2002 ; ROBERTS A., «The 'war on terror' in historical perspective», *Survival*, vol. XLVII, n° 2, été 2005, pp. 101-130.

sécurité, qui leur en reconnaît le droit⁴⁸². La présente réflexion vise, dans ce cas, à relever le caractère erroné de ce droit naturel à la légitime défense appliqué aux actes de terrorisme, en ce sens qu'il sert de justification à l'intervention menée en Afghanistan pour le rétablissement de la paix après des années de sanctions infructueuses contre le régime des *Taliban*. Entre temps, la qualification donnée à la riposte des Etats-Unis et leurs Alliés à ces attentats produit des conséquences irréversibles sur le dispositif des principes garants de la paix et de la sécurité internationales.

Pour ce qui concerne, précisément, le positionnement de l'Europe face à la légitime défense reconnue à leur traditionnel Allié nord-américain, on relève une double action menée dans la mise en œuvre des règles internationales rappelées par le Conseil de sécurité et des opérations militaires entreprises en Afghanistan. Au regard des mécanismes utilisés par les acteurs européens, il est opportun d'étudier, d'une part, la revitalisation du pouvoir normatif des résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité (chapitre II) ; et d'autre part, les soutiens logistiques de l'Europe à l'Opération *Liberté Immuable* (chapitre II).

CHAPITRE I : LA REVITALISATION DU POUVOIR NORMATIF DES RESOLUTIONS 1368 ET 1373 DU CONSEIL DE SECURITE

Le dispositif juridique mis en place par la Communauté internationale face aux attentats terroristes de Septembre 2001 a pour pierres angulaires les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité, outre le fait que le droit dont il s'agit repose sur un fondement coutumier, qui induit donc que la reconnaissance par un instrument formel n'affecte pas son effectivité. Pour revenir aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité sur le cas précis de la légitime défense réaffirmée à l'endroit des Etats-Unis d'Amérique, celles-ci offrent, respectivement, les bases légales d'un droit de riposte fondé sur l'Article 51 de la Charte. Ensuite, dans le *continuum* de l'action militaire autorisée sans le dire à l'encontre de l'Afghanistan, une lutte globale, intense, multidisciplinaire, permanente et collective⁴⁸³ est-elle organisée contre le financement des actes de terrorisme sous quelque forme qu'ils soient. Le positionnement de l'Union européenne et des Etats membres⁴⁸⁴, dans cet « agenda perpétuel », vise principalement à revitaliser le pouvoir normatif du Conseil de sécurité par la mise en œuvre des obligations prescrites par ces deux résolutions. Pourtant, si on note de prime abord l'appui des acteurs européens à une interprétation extensive de la notion de légitime défense (section 1) ; l'action opérationnelle effectuée à cet effet est par ailleurs renforcée par un dispositif européen bien équilibré en matière de répression et de protection judiciaire des Droits de l'homme dans la lutte antiterroriste (section 2).

⁴⁸² DAVID Eric, « Les Nations unies et la lutte contre le terrorisme international », in COT Jean-Pierre, PELLET Alain et FORTEAU Mathias (Dir.), *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, 3^e édition, Economica, Paris, 2005, pp. 163-200.

⁴⁸³ FERRIER Jean (Dir.), « La lutte anti-terroriste : un fédérateur ? », *L'Année diplomatique 2003*, Gualiano Editeur, 2002, Paris, pp. 15-24.

⁴⁸⁴ Conclusions du Conseil *Affaires générales* sur les conséquences des attentats commis contre les Etats-Unis d'Amérique et l'action en Afghanistan, Luxembourg, les 29/30 octobre 2001, *Documents d'Actualité Internationale* n°24, 15 Décembre 2001, paragraphe 381, p.986

SECTION 1 : L'APPUI DES ACTEURS EUROPEENS A UNE INTERPRETATION EXTENSIVE DE LA LEGITIME DEFENSE

Les critères de la légitime défense sont strictement définis par le dernier article du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. L'interprétation qu'en fait l'Organisation universelle, suite aux attentats de masse perpétrés contre le territoire, les intérêts et les civils américains, prend l'Afghanistan comme cible de la réaction militaire des Etats-Unis et de leurs Alliés européens. Cette lecture, extensive, expansive et problématique car révélée abusive, de la légitime défense est entièrement partagée par la victime⁴⁸⁵ puis, unanimement, par l'Union européenne et ses Etats membres⁴⁸⁶. Bien que la majorité des analyses prend à partie l'attitude de l'Administration américaine, qui a pleinement assumé son attachement aux doctrines d'action préemptive⁴⁸⁷ dans la lutte contre d'éventuelles répliques terroristes, très peu d'auteurs prennent en considération le rôle de l'Europe⁴⁸⁸ dans la « révolution juridique » que les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) mettent en œuvre en matière de recours à la force au prisme du contreterrorisme, tel qu'il est mené en Afghanistan et à partir du territoire afghan. Afin d'en évaluer la nature et le degré, il importe d'analyser la conception élargie du Conseil « Affaires générales » et de la Stratégie européenne de sécurité (paragraphe 1). Cette conception est si étendue, qu'il y a lieu de se demander si l'adhésion des sujets européens au nouveau type d'action préventive conduit en Afghanistan équivaut à la résurgence des doctrines de la Guerre juste (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La conception élargie du Conseil « Affaires générales » et de la Stratégie européenne de sécurité

La reconnaissance du droit de légitime défense par le Conseil de sécurité aux Etats-Unis donne lieu aux témoignages de solidarité de l'Union européenne et des Etats membres. Les actes collectifs posés par l'Europe entre l'immédiat après-11 Septembre et les années qui suivent le développement de l'action militaire en Afghanistan au prisme de la lutte antiterroriste, mettent en relief la réaction du Conseil « Affaires générales » et du Secrétaire général/Haut Représentant pour la PESC, qui fait adopter par le Conseil européen un instrument politique essentiel portant Stratégie européenne de sécurité. Puisque ces deux structures de la Politique étrangère et de sécurité commune expriment l'approbation de la légitime défense comme riposte à un acte terroriste (A), elles participent d'autant à une redéfinition implicite de la notion d'agression armée (B).

⁴⁸⁵ DECAMPS Marie-Claude et TREAN Claire, « Des juristes en droit international dénoncent l'illégalité de la guerre (Washington se base sur les résolutions pour invoquer la légitime défense) », *Le Monde*, 20 mars 2003.

⁴⁸⁶ Voir déclaration du Représentant de la Belgique au nom de l'UE lors de la présentation au Conseil de sécurité du Plan de paix des Nations Unies par le Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afghanistan, Procès verbal provisoire, Document S/PV.4414 du 13 Novembre 2001, p. 2

⁴⁸⁷ WALT Stephen M., « La guerre préventive : une stratégie illogique », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. VI, pp.138-152 ; HASSNER Pierre : « L'action préventive est-elle une stratégie adaptée ? Les contradictions de l'empire américain », propos recueillis par MONGIN Olivier et PADIS Marc-Olivier, *Esprit*, n° 287, août-septembre 2002, p. 72-86 ; Egalement, WECKELL Philippe, « Nouvelles pratiques américaines en matière de légitime défense ? », *A.F.R.I.*, 2005 Vol. VI, pp.128-137 ; MIKAIL B., « Le bâton sans la carotte. Une nouvelle politique américaine au Moyen-Orient? », *Revue internationale et stratégique* n° 59, Automne 2005, pp. 31-40.

⁴⁸⁸ WOUTERS Jan et RUYS Tom, « The Legality of Anticipatory Military Action after 9/11: the Slippery Slope of Self-Defense », *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, p. 46; LAGERWALL Anne, « Kosovo, Afghanistan, Irak : le retour des guerres d'agression ? », *Contradictions*, 2004-1, n° 105, p. 81, 82.

A : L'APPROBATION DE LA LEGITIME DEFENSE COMME RIPOSTE A UN ACTE TERRORISTE

Aux termes de l'Article 51 de la Charte⁴⁸⁹, la riposte en légitime défense est reconnue à un ou plusieurs Etats en réaction à un acte d'agression armée. Reconnaître, comme le font les Nations Unies, que l'action militaire conduite par les Etats-Unis et leurs partenaires en Afghanistan est soumise au régime de la légitime défense induit donc qu'un acte terroriste est désormais considéré comme une cause d'exercice de ce droit exceptionnel.

Selon les termes de l'alinéa 3 de la résolution 1368 (2001) précitée, le Conseil de sécurité reconnaît aux Etats-Unis « *le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective* .» Les discussions qui tendent à tempérer la notion de légitime défense par l'emploi de l'épithète « inhérent », adjoint au mot « droit », oublie de préciser qu'il s'agit là d'une traduction du texte originel anglais de la résolution du 12 Septembre 2001. A preuve, au quatrième alinéa de la résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité confirme « *le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, que consacre la Charte des Nations unies et qui est réaffirmé dans la résolution 1368 (2001)* .» La disposition qui apporte l'effet le plus coercitif au droit de légitime défense reconnu aux Etats-Unis reste, manifestement, celle de la résolution n°1373 (2001), adoptée sous l'empire du Chapitre VII de la Charte et donnant davantage de précision aux mesures hâtivement adoptées par sa devancière. Et si, jusque-là, le Conseil de sécurité se garde de citer nommément l'Afghanistan comme pays devant subir l'exercice de ce droit, cette précision est donnée plus tard par d'autres organes des Nations Unies.

Si la prise de position du Président de l'Assemblée générale paraît aussi peu enthousiaste et convaincante⁴⁹⁰, il n'en est pas ainsi de la déclaration du 8 Octobre 2001, où le Secrétaire général manifeste très clairement son soutien au droit de légitime défense contre le régime fondamentaliste afghan et les combattants illégaux qui opèrent dans leurs rangs. Ainsi, aux dires de M. K. ANNAN : « Immédiatement après les attaques du 11 septembre contre les Etats-Unis, le Conseil de sécurité a exprimé sa détermination à combattre par tous les moyens les menaces à la paix et à la sécurité internationales posées par les actes terroristes. Le Conseil a également réaffirmé le droit inhérent à l'autodéfense individuelle ou collective prévu par la Charte des Nations Unies. *C'est dans ce contexte que les Etats concernés ont placé leur action militaire en cours en Afghanistan.* »⁴⁹¹ Le Secrétaire général aurait-il pu se tromper d'interprétation dans une question aussi grave ?

En attendant de trouver quelque argument qui tendrait à entériner telle hypothèse, il ne fait aucun doute, au regard des éléments relevés, que l'Organisation des Nations Unies légitime, certainement de manière implicite, l'intervention conduite par les Etats-Unis sur le

⁴⁸⁹ Qui dispose qu' « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. » In DUPUY Pierre-Marie, *GTDIP*, 2^e édition, Dalloz, *Op. cit.*, p. 14.

⁴⁹⁰ La déclaration du Président de l'AGNU rappelant les mesures adoptées par le Conseil de sécurité sur la légitime défense, est formulée en ces termes : « Je crois savoir que l'opération militaire qui est maintenant engagée repose sur ces normes », GA/SM/274 AFG/151, 9 Octobre 2001.

⁴⁹¹ Déclaration de M. Koffi ANNAN en date du 8 Octobre 2001, SG/SM/7985 AFG/149. Nous soulignons.

territoire afghan⁴⁹². Cette autorisation d'emploi de la force sous couleur de légitime défense, apparue problématiquement implicite au regard des décisions du Conseil de sécurité⁴⁹³, devient évidente *a posteriori*, aux travers des rapports ultérieurs des Nations Unies sur la situation en Afghanistan et ses répercussions pour la paix et la sécurité internationales⁴⁹⁴.

On en trouve d'ailleurs d'autres preuves de légitimation de ce droit dans les documents relatifs à l'évaluation du régime de sanction imposé plus tard aux forces insurgées⁴⁹⁵; même si l'objection pratique au droit de légitime défense est caractérisée par l'impressionnante confusion de l'action qui fait office de riposte quant au temps, à l'espace et aux personnes visées. C'est donc cette campagne militaire qui, aux dires du premier rapport de mission du Secrétaire général après le lancement des opérations en Afghanistan, est finalement appelée guerre⁴⁹⁶, que l'Union européenne et ses Etats membres soutiennent volontiers comme élément de légitime défense.

Faute d'instrument juridique de type position commune ou action commune, exprimant la voix unanime de l'Europe, le Conseil « Affaires générales » agit au moyen d'outils diplomatiques de la PESC. Ainsi, lors du *Conseil extraordinaire* de Luxembourg, l'UE « confirme son soutien sans réserve à l'action entreprise dans le cadre de la légitime défense et en conformité avec la Charte des Nations unies et la résolution 1368 (2001) du Conseil de sécurité des Nations unies .»⁴⁹⁷ Cette prise de position est réaffirmée, au moment où commence à vaciller le gouvernement *taliban*, par les conclusions de la Présidence au Conseil des 29/30 Octobre 2001⁴⁹⁸.

D'autre part, les Etats membres de l'UE et leurs Gouvernements prennent également la décision de soutenir l'interprétation de la légitime défense faite par le Conseil de sécurité à l'aune des attentats antiaméricains. Ce consensus est fondé sur les conclusions de la Présidence au Conseil européen extraordinaire et informel du 21 Septembre 2001. La déclaration de solidarité et de coopération adoptée à l'endroit des Etats-Unis affirme, en

⁴⁹² TREAN Claire, « L'ONU légitime l'attaque américaine », *Le Monde, Dossiers et Documents n° 2*, Juillet-Août 2002, p. 3.

⁴⁹³ CORTEN Olivier et DUBUISSON François, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une "autorisation implicite" du Conseil de sécurité », *R.G.D.I.P.*, Tome 104, 2000/4, pp. 873-910.

⁴⁹⁴ Le raisonnement du Secrétaire général est des plus spécieux en ce qui concerne l'autorisation de l'emploi de la force par les Etats-Unis contre l'Afghanistan. Reconnaisant, sans enquête préalable, que les accusations américaines contre Oussama BEN LADEN sur les attentats du 11 Septembre sont fondées et que ledit Etat a le droit d'appliquer une riposte en légitime défense contre cet individu, que les *Taliban* refusent par ailleurs d'extrader, il approuve que le territoire afghan doit faire les frais d'une campagne militaire d'aussi grande envergure. In *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général*, Document A/56/681-S/2001/1157 du 6 Décembre 2001, paragraphes 35-39.

⁴⁹⁵ *Lettre datée du 23 août 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*, Document S/2004/679 du 25 Août 2004, paragraphes 8 à 10.

⁴⁹⁶ Selon le rapport du 6 Décembre 2001, précité : « Comme les *Taliban* continuaient de refuser de livrer ben Laden, les objectifs de la guerre de la coalition ont été formulés de façon à viser également à leur enlever le pouvoir. » Document A/56/681-S/2001/1157, paragraphe 39.

⁴⁹⁷ Conclusions du *Conseil extraordinaire Affaires générales*, Luxembourg, le 17 Octobre 2001. "Actions de l'Union européenne suite aux attentats aux Etats-Unis d'Amérique", §1 *in fine*, in *Documents d'Actualité Internationale* n° 23, 1er Décembre 2001, p. 936.

⁴⁹⁸ Conclusions du *Conseil Affaires générales* sur les conséquences des attentats commis contre les Etats-Unis d'Amérique et l'action en Afghanistan, Luxembourg, les 29/30 Octobre 2001, *Documents d'Actualité Internationale* n°24-15 Décembre 2001, point 381, p.986

substance, qu'« *une riposte américaine est légitime.* »⁴⁹⁹ Moins d'un mois plus tard, le Conseil européen de Gand confirme l'appui de l'Europe aux activités militaires entreprises par les Etats-Unis en Afghanistan sous l'effet de la légitime défense⁵⁰⁰. La volonté collective des Etats membres de l'UE se manifeste tout autant, et *a posteriori*, à travers la Stratégie européenne de sécurité. Face au caractère dynamique des nouvelles menaces (prolifération, terrorisme, faillite des Etats), le concept de légitime défense en vigueur en Europe sous les auspices de la Guerre froide, basé sur le risque d'invasion des Forces soviétiques, ouvre désormais sur l'anticipation par la gestion des menaces à l'étranger.

En adoptant cet instrument proposé par le Secrétaire Général/ Haut Représentant pour la PESC, les Européens adhèrent, d'une manière générale, au principe de la riposte contre des actes terroristes. La présentation de la nouvelle conception de la légitime défense est alors complétée par la recommandation selon laquelle : « *Pour faire face au terrorisme, il faut parfois combiner le recours au renseignement et à des moyens policiers, judiciaires, militaires et autres.* »⁵⁰¹ Le principe d'une riposte contre un acte de terrorisme au prisme de l'auto-défense est donc admise par les Etats membres de l'Union européenne ; ce qui consolide l'interprétation élargie faite de ce concept par les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité. D'autant plus que le terrorisme est désormais considéré par l'ONU et par l'UE comme une menace à la paix et à la sécurité internationales.

A titre individuel, la France approuve totalement le rattachement des actes du 11 Septembre 2001 à ceux que prévoit la Charte des Nations Unies pour justifier une riposte en légitime défense. Le ministre français des Affaires étrangères et théoricien de renom⁵⁰², soutient à cet effet l'interprétation de la résolution du 12 Septembre 2001 qui s'inscrivait, à ses yeux, « *dans une logique de légitime défense et donc de légitime riposte, conformément à l'article 51 de la Charte.* » Selon M. H. VEDRINE, qui renchérit, la situation ainsi consommée aurait créé au bénéfice des Etats-Unis, victimes des attentats, « *une pleine légitimité juridique et politique.* » Si, en s'arrimant à la disposition précitée de la Charte et aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité le principe juridique ne fait aucun doute, l'idée de la « légitimité politique » équivaut certainement à la reconnaissance du *leadership* américain dans la conduite des opérations.

De son côté, le Royaume-Uni, par la voix de M. A. BLAIR, adhère sans équivoque à la reconnaissance du droit de légitime défense aux Etats-Unis en réaction aux actes susmentionnés. Pour sa part, le Chancelier SCHROEDER affirme que la République fédérale d'Allemagne partage la conception de la légitime défense imposée par les Nations Unies et soutenue, unanimement, par ses partenaires européens.

Au moment où le régime des *Taliban* entre dans la phase de reddition, le Représentant de la Belgique parlant en lieu et place de l'Union européenne aux Nations Unies, fait une déclaration exprimant le positionnement de l'Europe : « *L'Union européenne appuie fermement les opérations militaires ciblées qui ont commencé le 7 octobre dernier, qui sont*

⁴⁹⁹ Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, 21 Septembre 2001 : Conclusions de la Présidence, *Bull. UE* 9-2001, point I.6, p.8

⁵⁰⁰ Déclaration sur la lutte contre le terrorisme, Conseil européen de Gand, 19 Octobre 2001, *Documents d'Actualité Internationale* n° 23, 1er Décembre 2001, p. 920, alinéa 1 et § 2 alinéa 1)

⁵⁰¹ Voir *Une Europe sûre dans un Monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, le 12 Décembre 2003, section II, p. 7.

⁵⁰² Discours du ministre des Affaires étrangères, M. Hubert VEDRINE, à la 56^e Assemblée générale des Nations Unies, New York, *Documents d'Actualité Internationale*, n° 1, 1^{er} Janvier 2002, paragraphe 4, p. 9.

*légitimes et conformes aux termes de la Charte des Nations unies et de la résolution 1368 (2001) du Conseil de sécurité. Comme l'ont déclaré nos chefs d'Etat ou de gouvernement, le 19 octobre dernier, l'objectif est, et reste, l'élimination de l'organisation terroriste Al-Qaida, qui est indéniablement à l'origine des attentats terroristes du 11 septembre. Ses dirigeants n'ont pas été livrés par le régime des taliban, qui bien au contraire, continue à les héberger .»*⁵⁰³ Il ne fait donc aucun doute que l'Europe soutient l'interprétation élargie de la légitime défense, dont l'application à l'Afghanistan nourrit encore la controverse.

Quelle est donc la conséquence d'une telle complicité sur l'application et/ou l'intégrité des normes de Droit international convoquées par cette interprétation ?

Le renforcement de l'interprétation extensive et abusive de la légitime défense par un nouvel acteur stratégique est une menace sur l'intégrité des règles qui œuvrent au maintien des équilibres internationaux. En donnant leur approbation à l'exercice de ce droit d'exception comme riposte à un acte de terrorisme, l'Europe contribue à déstabiliser les principes juridiques dont dépendent l'égalité souveraine des Etats et l'impérieuse et nette distinction qui doit exister entre droit de légitime défense et opérations de maintien ou de rétablissement de la paix. Au nombre des répercussions de cette interprétation à laquelle concourent l'UE et ses Etats membres, on relève le travestissement des conditions d'existence de la légitime défense ; et plus particulièrement, une redéfinition implicite de la notion d'agression armée, critère fondamental du droit naturel de légitime défense.

B : LA CONTRIBUTION A UNE REDEFINITION IMPLICITE DE LA NOTION D'AGRESSION ARMEE

L'agression armée, acte visant à porter atteinte à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des Etats, est, aux termes de l'Article 51 de la Charte, le fait générateur de toute riposte en légitime défense. La reconnaissance de ce droit d'exception suite à un acte de terrorisme implique donc, sinon une assimilation, tout au moins une transposition des effets du terrorisme à une agression. L'action militaire de la Communauté internationale en Afghanistan réalise cette confusion, à laquelle l'Europe trouve de nombreuses justifications, à titre individuel ou collectif.

Au niveau collectif, l'Europe parle, à travers la Déclaration commune du 14 Septembre 2001, de « l'horrible *agression terroriste* qui a frappé les Etats-Unis .»⁵⁰⁴ On relève ainsi une convergence de vue, non pas seulement avec les résolutions du Conseil de sécurité, mais surtout avec le discours ambiant des Autorités américaines, qui invoquent volontiers « *un acte de guerre* .»⁵⁰⁵ Confirmation en est donnée par les Conclusions de la réunion informelle du 21 Septembre, qui assimilent les actes terroristes du 11 Septembre à « *une attaque contre [les] sociétés ouvertes, démocratiques, tolérantes et*

⁵⁰³ Procès verbal provisoire des débats du Conseil de sécurité sur la *Situation en Afghanistan*, du 13 Novembre 2001, Document S/PV/4414, *Op. cit.*, p. 2.

⁵⁰⁴ *Déclaration commune des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE, de la Présidente du Parlement européen, du Président de la Commission européenne et du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune*, 14 Septembre 2001, *Op. cit.* Nous soulignons.

⁵⁰⁵ *Discours et déclarations du président George BUSH en réaction aux actes terroristes perpétrés contre les Etats-Unis*, 11-12 Septembre 2001, *Documents d'Actualité Internationales*, n° 20 – 15 Octobre 2001, paragraphe 286, p. 795.

multiculturelles .»⁵⁰⁶ Une idée déjà exprimée par la Déclaration commune faite par les instances des Relations Extérieures de l'UE en mi-Septembre 2001.

Le glissement sémantique entre « attentats », « crime », « agression » et « attaque » conduit inévitablement à une confusion de plus en plus marquée des attentats terroristes antiaméricains en un acte d'agression, donnant ainsi lieu à une reformulation implicite du concept de légitime défense et de la notion d'agression armée qui le sous-tend. La suite donnée par le Parlement européen à la Déclaration conjointe et aux conclusions du Conseil européen extraordinaire précitées met en lumière cette évolution aux conséquences controversées, car l'organe délibérant de l'UE reprend à son compte les qualifications faites en amont de ces actes⁵⁰⁷ dont la nature et la définition demeurent encore imprécises.

Bien que le traitement des questions de terrorisme relève principalement du pilier Justice et Affaires intérieures, la Politique étrangère et de sécurité commune s'y déploie de manière significative ; notamment en ce qui concerne la qualification des attentats du 11 Septembre 2001. Dans le cadre du second pilier de l'Union européenne, le Conseil extraordinaire du 17 Octobre 2001 réaffirme son appui à tous les volets de la légitime défense prévus par la Charte des Nations Unies, y compris la transposition d'un acte terroriste à une attaque de caractère agressif⁵⁰⁸.

La qualification de la nature juridique des attentats antiaméricains atteint même un degré supérieur auquel l'assimilation à une agression ouvre allègrement la voie. On relève, par exemple, de la Session spéciale du Conseil « Affaires générales » de Septembre 2001, qu'aux yeux de l'Union européenne, ces actes d'ampleur insolite perpétrés sur le territoire des Etats-Unis « constituent une *attaque* non seulement contre les Etats-Unis, mais contre l'humanité tout entière et les valeurs et libertés qui [...] sont communes à tous .»⁵⁰⁹ Cette déclaration peut paraître hyperbolique, mais elle traduit une réelle conviction des Auteurs quant au préjudice moral, à l'effet psychologique, à la symbolique culturelle visée par ces actes spectaculaires.

Peu après, les instances de la Politique extérieure de l'UE rejoignent la déclaration de la Session spéciale du 12 Septembre en condamnant une « *agression contre l'humanité [qui] a frappé au cœur une nation amie avec qui l'Union européenne partage le combat pour un monde meilleur* .»⁵¹⁰ Une forme de gradation caractérise l'interprétation de la nature de ces actes qui, d'attentats terroristes, sont progressivement considérés comme actes d'agression, attaques et, selon le Parlement européen, comme « un *crime* contre l'humanité et les valeurs d'une société ouverte, démocratique, pluriculturelle .»⁵¹¹ Tout ce qui représente donc des

⁵⁰⁶ Conseil européen extraordinaire de Bruxelles : Conclusions et Plan d'action, 21 Septembre 2001, *Op. cit.*, point 1.

⁵⁰⁷ *Résolution du Parlement européen sur la réunion extraordinaire du Conseil européen du 21 septembre 2001 à Bruxelles*, 4 Octobre 2001, *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 87 E du 11 Avril 2002, pp. 216-219.

⁵⁰⁸ Conclusions du Conseil extraordinaire « Affaires générales », 17 Octobre 2001, *Op. cit.*, paragraphe 1.

⁵⁰⁹ Session spéciale du Conseil Affaires générales, Bruxelles, 12 Septembre 2001, communiqué de presse n° 11795/01. Nous soulignons.

⁵¹⁰ Voir Déclaration commune des chefs d'Etats ou de gouvernement de l'UE, de la Présidente du Parlement européen, du Président de la Commission européenne et du Secrétaire général/Haut Représentant pour la PESC, le 14 Septembre 2001, in *Bull. UE* 9-2001, point 1.6.4.

⁵¹¹ *Résolution du Parlement européen sur la réunion extraordinaire du Conseil européen du 21 septembre 2001 à Bruxelles*, 4 Octobre 2001, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 87 E du 11 Avril 2002, *Op. cit.* paragraphe B. Nous soulignons.

intrusions voire des « agressions » contre la vision que les supposés pirates de l'air auraient de la vie des Nations modernes.

Les Etats membres de l'UE sont également solidaires de ce sentiment général. Ainsi de la France, dont les déclarations du ministre des Affaires étrangères insistent précisément sur la notion d'agression. Le 18 Octobre 2001, devant l'Assemblée nationale, il rappelle la question de la « *légitime réponse à l'agression du 11 septembre.* »⁵¹² Intervenant à la 56^e Assemblée générale des Nations Unies, M. VEDRINE réitère la position française en déclarant que « *[l]’ampleur et la gravité sans précédent de l’attaque terroriste du 11 septembre dernier justifiaient une réponse exceptionnelle. Le Conseil de sécurité a eu raison de qualifier d’agression cet acte, par sa résolution 1368 adoptée à l’unanimité* »⁵¹³ et reconnaissant au Gouvernement américain le droit inhérent à la légitime défense.

La profusion de terminologies tendant à confondre l'acte de terrorisme à une agression armée incite, inévitablement, à rappeler les principales normes internationales relatives à la notion d'agression. Au nombre des notions dont la définition reste problématique en Droit international se trouve effectivement celle d'agression, plus précisément d'agression armée, pour laquelle la doctrine et la pratique rivalisent d'ingéniosité. Ainsi, certains auteurs comme Steven RATNER avancent que l'agression désigne en droit international pénal, « *l'usage de la force par un Etat contre un autre sans que rien, ni sa propre défense ni aucune autre exception légalement admise, ne le justifie.* »⁵¹⁴ Cette acception présente l'agression comme l'acte de violence illicite attentatoire au principe général de non-recours à la force dans les relations internationales et dénote donc une certaine influence du droit coutumier, car elle implique une intrusion dans le principe de souveraineté.

On en trouve effectivement l'idée dans les propositions de définition faites par Maxim LITVINOV, Représentant de l'URSS à la Conférence de Genève de 1932-1933 sur le désarmement. Selon l'Emissaire soviétique, en effet, « *un agresseur est un Etat qui est le premier à ouvrir les hostilités par invasion, attaque, blocus ou par intervention de soldats sur un territoire étranger ou qui l'occupe de manière illicite.* »⁵¹⁵ Cette conception de l'acte incriminé influence les relations internationales, jusqu'à ce que le Comité *ad hoc* dirigé par Nicolas POLITIS y apporte des amendements qui apparaissent dans le Traité de non-agression signé en 1937 entre l'Union soviétique et nombre des pays voisins, que sont l'Afghanistan, la Turquie, l'Irak et l'Iran. La définition revue et corrigée par ledit Comité perçoit désormais dans l'agression, « *une déclaration de guerre, une invasion, une attaque portée contre l'intégrité territoriale et les vaisseaux ou contre la flotte aérienne d'un autre Etat, voire le fait d'être complice de l'agresseur.* »⁵¹⁶ Ces éléments, depuis fort longtemps usités dans le discours politique comme dans les actes internationaux accomplis en matière de

⁵¹² Extraits de l'audition du ministre des Affaires étrangères, Hubert VEDRINE, devant l'Assemblée nationale, Paris, le 18 Octobre 2001, *Documents d'Actualité Internationale*, n° 1, 1^{er} Janvier 2002, paragraphe 9, p. 20.

⁵¹³ Déclarations des Etats membres à la 56^e Assemblée générale de l'ONU, 10 Novembre 2001, 45^e séance (après-midi), Document AG/1227 ; Egalement, discours du ministre des Affaires étrangères, M. Hubert VEDRINE, à la 56^e Assemblée générale des Nations Unies, New York, 10 Novembre 2001, *Documents d'Actualité Internationale*, n° 1, 1^{er} Janvier 2002, paragraphe 4, p. 9, *Op. cit.*

⁵¹⁴ RATNER Steven R., « Aggression », in GUTMAN Roy et RIEFF David (Dir.), *Crimes de guerre. Ce que nous devons savoir*, Editions Autrement, Paris, 2002, p. 30.

⁵¹⁵ FERENCZ Benjamin B., « Aggression », in BERNHART Rudolf (Dir.), *Encyclopedia Of Public International Law*, Vol. I, North-Holland, Amsterdam, London, New York, Tokyo, p. 59 [pp. 58-65]. Traduit par nous.

⁵¹⁶ FERENCZ Benjamin B., « Aggression », in BERNHART Rudolf (Dir.), *Encyclopedia Of Public International Law*, *O.p cit.* Nous traduisons.

paix, continuent à exercer une influence considérable sur le droit positif et la doctrine contemporaine.

Mais tout comme la Société des Nations, dont le Préambule et l'Article 10 se limitent à énumérer l'agression parmi les actes de violence engageant la riposte collective des Membres, la Charte de l'Organisation des Nations n'apporte pas de définition à la notion d'agression. On en déduit au mieux les effets négatifs à travers l'action répressive collective qu'elle implique (Article 1^{er} § 1), sa prohibition en tant qu'usage de la force (Article 2 §§ 3 et 4), son caractère déstabilisateur (Article 39) et sa sanction par "le droit naturel" de légitime défense (Article 51). Seuls des textes des principaux organes de l'ONU, en l'occurrence, l'Assemblée générale, ont jusque-là proposé une définition de la notion d'agression. Ainsi, convient-il d'apostropher la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, qui entend par agression, "*l'emploi de la force armée par un Etat contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations unies...*"⁵¹⁷ Comme il est préconisé dans les esquisses de définition antérieures, l'hypothèse d'une agression se juxtapose invariablement à une autre hypothèse préalable qu'est l'utilisation d'une ou des armes d'une manière illicite, par un ou plusieurs sujets étatiques contre un ou plusieurs autres.

Néanmoins, la question qui ne saurait être éludée de cette définition est celle de savoir par quels moyens peut-on établir la preuve d'une agression et quelle autorité en est-elle compétente. Existerait-il, par ailleurs, des paramètres suivant lesquels il serait possible de trancher les questions relatives à l'antériorité et à l'intensité d'un acte agressif ? L'Article 2 de la résolution 3314 (XXIX) y répond d'une manière fort ambiguë en déclarant que l'usage « *de la force armée en violation de la Charte par un Etat agissant le premier constitue la preuve suffisante à première vue d'un acte d'agression, bien que le Conseil de sécurité puisse conclure, conformément à la Charte, qu'établir qu'un acte d'agression a été commis ne serait pas justifié compte tenu des autres circonstances pertinentes, y compris le fait que les actes en cause ou leurs conséquences ne sont pas d'une gravité suffisante.* » Il ressort clairement de cette définition, que la qualification juridique d'un acte de force armée en acte d'agression échoit au Conseil de sécurité, mais il est un élément invariable, indépendamment du pouvoir de constatation du Conseil de sécurité : deux Etats au moins doivent être aux prises pour que soit ratifié le postulat d'une agression.

Or il est essentiel de souligner que l'agression constitue, selon la lettre et l'esprit de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, la pierre angulaire du droit à la légitime défense, qui n'est reconnu à quelque Etat qu'à condition de faire *l'objet d'une agression armée*. La reconnaissance de cette prérogative aux Etats-Unis n'est pas surprenante, car comme il est indiqué plus haut, la définition de l'agression proposée par l'Assemblée générale est aussi ample, incomplète qu'ambiguë. En énonçant une liste non limitative d'actes de violence illicites susceptibles d'être assimilés à des actes d'agression, la résolution 3314 (XXIX) ouvre l'éventail des interprétations qui peuvent être faites des activités des sujets internationaux, de toute autre association de malfaiteurs ou d'individus agissant de manière isolée, comme le montre le cas d'*Al-Qaïda*.

⁵¹⁷ Résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale du 14 Décembre 1974, article premier, § 1 qui porte une "*Note explicative.* – Dans la présente définition, le terme « Etat » : a) Est employé sans préjuger la question de la reconnaissance ou le point de savoir si un Etat est membre de l'Organisation des Nations unies ; b) Inclut, le cas échéant, le concept de « groupe d'Etats »", in DUPUY Pierre-Marie, *Grands textes de droit international public*, Op. cit., p. 239.

Dans ce cas, la redéfinition implicite de la notion d'agression se fonderait sur le fait que les responsables de l'Emirat Islamique d'Afghanistan, sans surévaluer la portée de leurs actes politiques, se risquent directement à exposer l'Afghanistan aux foudres de l'*Hyperpuissance*⁵¹⁸, lorsqu'elles adoptent des *fatwa* ou décrets appelant à combattre les puissances impérialistes occidentales, dans ce qui tendrait à accréditer l'absurde théorie des guerres de civilisations⁵¹⁹. L'implication indirecte de l'Afghanistan *via* le régime fondamentaliste peut, dès lors, trouver ses sources à l'Article 3-g de la résolution 3314 (XXIX), qui stipule qu'une agression peut être assimilée à « *l'envoi par un Etat ou en son nom de bandes armées ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée contre un autre Etat d'une gravité telle qu'ils équivalent aux actes énumérés [...], ou le fait de s'engager d'une manière substantielle dans une telle action.* » On serait dès lors tenté de penser, qu'en reconnaissant le droit de légitime défense aux Etats-Unis en Afghanistan, l'Organisation des Nations unies procède à une assimilation entre actes de terrorisme et actes d'agression, avant d'appliquer une forme de *rattachabilité* de ces violences aux actes de gouvernement des *Talebân*.

En effet, confronté à une situation extrêmement préoccupante où la ville qui accueille le siège des Nations unies est frappée au cœur par deux attentats de masse, le Conseil de sécurité s'engouffre dans les nombreuses brèches laissées par la résolution du 14 Décembre 1974 pour tirer une définition implicite de l'agression armée, taillée sur mesure pour habiller les actes de terrorisme commis contre le prétendu "dernier homme"⁵²⁰. Que se serait-il passé si ces attentats eussent été commis contre la Somalie ou même l'Afghanistan? Il importe de préciser que les brèches en questions, qui conduisent l'Afghanistan au ban de la Communauté internationale, sont émanées de l'Article 3-f) de la résolution à l'étude, en vertu duquel l'agression armée peut être assimilée "au fait pour un Etat d'admettre que son territoire, qu'il a mis à la disposition d'un autre Etat, soit utilisé par ce dernier pour perpétrer un acte d'agression contre un Etat tiers."

En hébergeant des groupes terroristes disposant de moyens et de capacités de nuisance aussi impressionnantes qu'une entité étatique, les *Talebân* auraient ainsi engagé la responsabilité du pays dont ils étaient maîtres car les intentions malveillantes de ces groupes à l'encontre des Etats-Unis d'Amérique et d'autres Etats industriels comme la France étaient clairement affichées, à en juger par les antécédents enregistrés en Afrique de l'Est et au Moyen-Orient⁵²¹. Dorénavant, les activités des entités non-étatiques peuvent enclencher la responsabilité des Etats, même si elles en sont indépendantes ou étrangères. Ceci bouleverse radicalement la définition proposée par l'Assemblée générale, qui ne retient que les Etats

⁵¹⁸ Terme attribué à Hubert VEDRINE et qui, selon l'auteur qui en restitue la paternité, désignerait « un mastodonte américain trop inquiétant par son pouvoir pour être simplement qualifié de superpuissance. » KAGAN Robert, *La puissance et la faiblesse : Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Editions Plon, (Hachette Littératures, *Op. cit.*, p. 71.

⁵¹⁹ HUNTINGTON Samuel P., *Le choc des civilisations*, Odile Jacob, Paris, 2000, 545 p.

⁵²⁰ FUKUYAMA Francis, *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, Flammarion, *Op. cit.*, pp. 323-380.

⁵²¹ Voir résolutions n° 1189 (1998) et 1267 (1999), pour les attentats commis en Tanzanie et au Kenya le 7 Août 1998 ; Egalement, CHOUEY Alain, « Terrorismes islamistes : la religion en otage ? », *Revue Questions internationales* n° 8, Juillet-Août 2004, p. 23.-A propos des dommages causés à l'*USS Cole*, bâtiment de la Marine des Etats-Unis, un communiqué des intégristes déclare que « Ce bateau qui est entré dans le corps du *Cole*, en y faisant un grand trou, a détruit en même temps une série de concepts qu'on répète souvent dans la région comme...équilibre des forces, circonstances inadéquates, pragmatisme ». JACQUARD Roland, *Les archives secrètes d'Al-Qaida*, Jean Picollec, Paris, 2002, *Document 56. Communiqué de Rifai*, p. 342 ; Pour ce qui concerne l'attentat perpétre contre le pétrolier français dénommé *Limburg* le 6 Octobre 2002 au large du Yemen, voir MARRET Jean-Luc, « Les modes d'action terroristes », *Questions internationales* n° 8, *Op. cit.*, p. 37.

comme protagonistes dans le recel d'actions violentes constitutives d'une agression indirecte par territoire d'Etat tiers interposé. Cependant, l'organe plénier des Nations unies prévoit déjà dans sa résolution 2625 (XXV) les situations où l'instigation et la complicité pour actes de terrorisme affectent la paix et la sécurité internationales, mais il n'y est pas question d'assimiler ces activités à une agression, lors même que la résolution 3314 (XXIV) qui définit cette notion lui est postérieure.

La résolution du 24 Octobre 1970 semble, néanmoins, être celle qui justifierait, non pas une qualification implicite des attentats du 11 Septembre 2001 comme actes d'agression armée, mais une assimilation de ces violences à une menace contre la paix. Tel qu'il apparaît au premier des *principes* proclamés par la résolution 2625 (XXV), « [c]haque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes, lorsque les actes mentionnés [...] impliquent une menace ou l'emploi de la force. »⁵²² On perçoit clairement, qu'en l'état actuel des normes établies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, il n'existe pas de règle prescrivant d'assimiler tout acte de violence illicite à une agression ; à moins, bien entendu, de s'inscrire dans une logique extensive de cette notion qui perd ou change nécessairement d'acception à l'épreuve des actes de terrorisme perpétrés à grande échelle.

La détermination du Conseil de sécurité à combattre vigoureusement les actes de terrorisme le conduit à obliger les Etats à intensifier leurs systèmes juridiques, de manière à ériger « en crime la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme. »⁵²³ La création d'un Comité *ad hoc* ayant en charge l'évaluation des mesures coercitives prises en matière de gel des sources de financement des groupes et personnes soupçonnés d'avoir partie liée avec le terrorisme, fait de la résolution 1373 du 28 Septembre 2001 une véritable décision⁵²⁴, si ce n'est une convention sur la lutte anti-terroriste⁵²⁵. Et ce, d'autant plus que sur instigation de ladite résolution, l'Union européenne conclut des accords internationaux avec les Etats-Unis et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord afin de régler les questions d'extradition, de coopération judiciaire et de sécurisation des informations⁵²⁶.

⁵²² Voir Le principe que les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies : *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, conformément à la Charte des Nations unies*, le 24 Octobre 1970, *Op. cit.*, in DUPUY Pierre-Marie, *GTDIP*, n°3, *Op. cit.*, p. 36.

⁵²³ Voir Résolution n° S/RES/1373 (2001), *Op. cit.*, point 1, (b).

⁵²⁴ SZUREK Sandra : « La lutte internationale contre le terrorisme », *Questions internationales*, n°6-mars-avril 2004, pp.119-122.

⁵²⁵ SZUREK Sandra, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », *R.G.D.I.P.* Tome 109, 2005-1, pp. 5-49.

⁵²⁶ Voir Accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'extradition, *Journal Officiel de l'Union européenne* n° L. 181, 19.7.2003, pp. 27-33; Egalement, Accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'entraide judiciaire, *Journal Officiel de l'Union européenne* n° L. 181, *Op. cit.*, pp. 34-41 ; Accord entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations, *Journal Officiel de l'Union européenne* n° L. 80, 27.3.2003, pp.36-38.

En amont de ces accords relevant du Titre VI du Traité sur l'UE se trouve l'instrument pris au titre de la Politique étrangère et de sécurité commune, qui propose une définition de l'acte terroriste susceptible d'éclairer la présente discussion et, pourquoi pas, aider à l'élaboration d'une définition globale du terrorisme. Il s'agit de la position commune 2001/931/PESC, dont l'Article 1^{er}, § 3 dispose qu'« *on entend par "acte de terrorisme", l'un des actes intentionnels suivants, qui, par sa nature ou son contexte, peut gravement nuire à un pays ou à une organisation internationale, correspondant à la définition d'infraction dans le droit national...* » On note alors que la disposition intéressée cite onze (11) cas généraux d'agissements constitutifs d'actes de terrorisme au sens où l'entend la position commune du 27 Décembre 2001. Il est essentiel d'en citer quelques uns, qui montrent comment cette position commune réalise, à la manière d'une convention, une synthèse des textes internationaux antérieurs en matière de terrorisme. On note, par exemple, les actes commis afin de produire une grave intimidation d'une population ; d'exercer d'une manière illicite une contrainte sur une autorité étatique ou internationale pour l'accomplissement ou le rejet d'une décision intéressant les assaillants puis les actes visant à atteindre gravement l'intégrité physique d'un individu.

On peut enfin citer, parmi les agissements qualifiés comme actes de terrorisme par l'Union européenne sous l'effet de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, « *la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en lui fournissant des informations ou des moyens matériels, ou toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe.* »⁵²⁷ Evidemment, la clarté des conditions et des enjeux de toute complicité en matière d'activités terroristes suppose une définition préalable de ce que peut recouvrir un groupe terrorise. A cet effet, la position commune 2001/931/PESC poursuit en indiquant au paragraphe suivant, qu'« *on entend par groupe terroriste, l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des actes terroristes. Les termes "association structurée" désignent une association qui ne s'est pas constituée par hasard pour commettre immédiatement un acte terroriste et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée.* »

Tels sont les éléments qui font défaut à tous les textes onusiens qui prétendent assimiler la notion controversée d'agression à celle encore plus floue de terrorisme. Convient-il de souligner, par ailleurs, qu'à la différence de la résolution 1373 du Conseil de sécurité qui se risque à réveiller des replis identitaires et quelque autre irrédentisme en liant les actes de terrorisme à "l'intolérance ou l'extrémisme", l'acte de la PESC ne fait guère allusion aux valeurs ni aux questions à caractère religieux.

Une doctrine féconde en matière d'agression armée souligne une diversité d'opinions à propos des définitions attribuées ou attachées à cette notion⁵²⁸. Celles données par un même

⁵²⁷ Position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *Op. cit.*, Article 1^{er}, § 3, k).

⁵²⁸ BROWN B., "The Definition of Aggression", *R.C.A.D.I.*, tome 154, 1977-I ; RAMBAUD P., « La définition de l'agression par l'Organisation des Nations unies », *R.G.D.I.P.* 1976, pp. 835-881 ; STONE J., "Hopes and Loopholes in the 1974 Definition of Aggression", *American Journal of International Law (AJIL)*, 1977, pp. 224-246. –Egalement, *Réalités du droit international contemporain : 6^e rencontre de Reims. Discours juridiques sur l'agression et réalité contemporaine*, tome 4, Presses Universitaires de Reims, CERI, 1985, 210 p ; ZOUREK J., « Enfin une définition de l'agression », *A.F.D.I.*, Vol. 20 (1974), pp. 9-30 ; EUSTHATHIADES C. T., « La définition de l'agression adoptée aux Nations unies et la légitime défense », *Revue Hellénique*, Vol. 28 (1975), pp. 5-97.

auteur, analyste contemporain, paraissent mieux caractériser cette dissonance. En effet, selon le Professeur A. CASSESE commentant l'Article 51 de la Charte, « *l'agression de la part d'un Etat est une violation des droits souverains de la victime, laquelle en ayant recours à la légitime défense, ne fait rien d'autre que d'agir pour la réalisation du droit.* »⁵²⁹ Ceci sous-entend donc une démonstration du lien qui unit le sujet visé par l'exercice de ce droit à l'acte qui y porte atteinte.

On perçoit bien qu'une telle définition porte la totalité de l'héritage conceptuel de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, tant qu'il n'y a de guerres et d'agressions que celles qui opposent les Etats souverains entre eux. Mais, *quid* des situations ambiguës où des acteurs non-étatiques agissent à visage masqué comme la perpétration d'actes terroristes ? C'est précisément à cet égard que M. CASSESE, invité à commenter la même disposition après les actes antiaméricains, reconsidère radicalement sa définition antérieure, à la lumière des attentats spectaculaires du 11 Septembre 2001 et de leurs conséquences dans la guerre d'Afghanistan⁵³⁰. Dans cette nouvelle optique, l'auteur reformule son interprétation précédente en ces termes : « *L'agression est une violation des droits souverains de la victime...* »⁵³¹

Suivant la nouvelle approche de M. CASSESE, il ne fait aucun doute que l'intervention menée en Afghanistan est motivée par la réaction, non plus à un acte de terrorisme, mais à un acte d'agression. Or il y a toujours lieu de se demander s'il s'agit d'une interprétation conjoncturelle, due à l'ampleur des attentats commis par un groupe islamiste, dirigés contre un Etat que nombreux considèrent comme la Première Puissance du monde ou s'agit-il d'une définition applicable à tout acte de terrorisme, quels qu'en soient l'intensité, le profil des auteurs et les Etats visés ?

Selon toute vraisemblance, la tendance est à une assimilation pure et simple des actes de terrorisme à des actes d'agression armée, comme l'indiquent nombre d'auteurs ayant consacré d'importantes analyses aux conséquences internationales de la crise afghane. Ainsi notamment de M. R. KHERAD, pour qui « *l'acte terroriste peut constituer une agression armée* »⁵³² tout en reconnaissant, par ailleurs, que l'absence d'Etat comme partie adverse contredit le droit de légitime défense qui leur est appliqué. Cette approche paraît conforme au principe général édicté par l'Article 51 de la Charte. Toutefois, faute d'expérience et de connaissance solides dans ces matières fort subtiles, on aurait quelque difficulté à saisir la pertinence d'une assimilation de l'acte terroriste à une agression armée, en l'absence d'une définition juridique du terrorisme. Pour les mêmes raisons, l'influence des principes classiques dans l'esprit d'un néophyte en Droit international laisse à penser que l'agression

⁵²⁹ CASSESE Antonio, *Commentaire de l'article 51 de la Charte*, in J-P. COT et A. PELLET (Dir.), *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, 2^e édition, Economica, Paris, 1991, p. 774.

⁵³⁰ Ainsi, admet-il désormais, que l'agression peut aussi être consommée « par un autre sujet de droit international (tel qu'un groupe insurrectionnel ou un mouvement de libération nationale), ou même par un groupe terroriste basé sur le territoire d'un Etat souverain (que le droit de légitime défense puisse être exercé aussi en réponse à une attaque terroriste est entre autres confirmé par le fait qu'après les actes terroristes du 11 Septembre 2001 contre les Etats-Unis le Conseil de sécurité, dans ses résolutions 1368 (2001) du 12 Septembre 2001 et 1373 (2001) du 28 Septembre 2001, réaffirma « le droit inhérent (qualifié de "droit naturel" dans la deuxième résolution) de légitime défense individuelle et collective » par rapport aux actes terroristes) ». CASSESE Antonio, "Commentaire de l'Article 51", in Jean-Pierre COT et Alain PELLET, Mathias FORTEAU (Dir.), *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, 3^e édition, Economica, Paris, 2005, p. 1332 à 1333.

⁵³¹ CASSESE Antonio, "Commentaire de l'Article 51", *Op. cit.*

⁵³² KHERAD Rahim, « La paix et la sécurité internationales à l'épreuve du régime des Tâlebân », in MEHDI Rostane (Dir.), *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Pedone, 2003, *Op. cit.*, p. 75.

armée était, en principe, une « affaire » des Etats et que les termes tels qu'attentat, attaque, sabotage conviendraient mieux à des actes de terrorisme que le terme connoté d'« agression ».

Aussi, se demande-t-on toujours si, à l'aune des attentats perpétrés contre les Etats-Unis – la précision n'est pas anodine –, une redéfinition tacite de la notion d'agression armée avait résulté de ces actes de manière à accroître, subséquemment, la catégorie des sujets capables de commettre un acte agressif et d'en répondre selon les mécanismes prévus par les normes préexistantes.

Ce doute paraît habiter les réflexions du Professeur CONDORELLI, qui constate, bien plus tôt que d'autres analystes et presque résigné, que « *la communauté des Etats, toutes composantes confondues, semble partager-ou tout au moins se gardent bien de rejeter-la conception d'après laquelle la campagne militaire lancée en Afghanistan par les Etats-Unis avec la participation active de divers Etats et le soutien, pour ainsi dire "extérieur" de nombreux autres relèverait justement de la légitime défense.* »⁵³³ Une fenêtre à travers laquelle les Européens seraient donc admis à participer à l'exercice d'une légitime défense, individuelle à l'origine ; mais devenue collective pour lui assurer cette crédibilité qu'une longue période de préparation commençait à entamer. Or, ce droit ne s'exerce pas sans garde-fous, car la coutume exige, depuis l'affaire de la Caroline, que « *la nécessité de recourir à la légitime défense doit être immédiate, impérieuse, et ne laissant ni choix des moyens ni délais pour délibérer.* »⁵³⁴.

Par ailleurs, alors qu'il semble faire unanimité autour du fait que le Conseil de sécurité est libre de qualifier tout acte illicite en acte agressif et donc seul autorisé à reconnaître conséquemment le droit de légitime défense à la victime, M. L. CONDORELLI affirme peu après, que les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) entérinent en réalité l'option politique de l'administration américaine. Celle-ci aurait « *immédiatement opté pour la voie de la réaction unilatérale avec emploi de la force, au nom du droit de légitime défense, et refusé nettement l'idée d'inscrire son action militaire dans le cadre onusien des mesures basées sur l'Article 42 de la Charte : ceci aurait impliqué la reconnaissance, d'une part, qu'une telle action exigeait l'accord préalable du Conseil de sécurité et, d'autre part, que ladite action devrait être menée sous l'autorité et le contrôle du Conseil.* »⁵³⁵ La célérité avec laquelle la résolution 1368 (2001) est adoptée ne traduirait donc pas l'espoir d'un activisme diplomatique du Conseil de sécurité et de sa détermination à préserver les nations du fléau de la violence, mais il s'agirait plutôt d'une réponse donnée à la hâte, sous pression des Etats-Unis, au détriment d'un examen approfondi d'une situation dont les conséquences se ramifient dans l'ensemble du système de sécurité collective.

Le primat d'une interprétation réformiste, à propos de la quelle on ne peut jusque-là préciser si l'intention s'inscrit dans une vision régressive ou évolutive, contraste radicalement avec les positions antérieures en matière de légitime défense. Les Etats et Organisations compétentes ont, des années durant, méconnu ou contesté à Israël et à l'Afrique du Sud par exemple, le droit d'exercer des ripostes préventives en légitime défense contre des activistes opérant à partir des territoires limitrophes ou voisins pour agression indirecte⁵³⁶. Dans le

⁵³³ CONDORELLI Luigi, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : Où va le droit international ? », *R.G.D.I.P.* 2001-4, p. 842.

⁵³⁴ CARREAU Dominique, *Droit international*, 2^e édition, Pedone, Paris, N° 1, 1988, p. 504 à 505.

⁵³⁵ CONDORELLI Luigi, *Conclusion générale*, Colloque d'Aix-en-provence des 17-18 Janvier 2003, in MEHDI Rostane (Dir.), *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Pedone, *Op. cit.* p. 201.

⁵³⁶ Notamment, les interventions sur le réacteur nucléaire irakien ; en Angola contre la SWAPO, en Zambie, au Lesotho.

même sens, l'intervention de l'Égypte contre des groupes dits terroristes installés à Chypre est considérée comme une situation particulière et justifiée, alors que celle de l'Éthiopie en Somalie est aujourd'hui controversée⁵³⁷.

En somme, l'extension progressive, qui est certainement régressive, de la notion d'agression ne justifie assurément pas un élargissement préoccupant du droit de légitime défense. Mais elle met en lumière la réserve observée par le Statut de la Cour pénale internationale, qui s'abstient de consacrer la définition du 14 Décembre 1974 ou de proposer une définition précise de l'agression⁵³⁸. Ce qui peut paraître à la fois comme un désaveu de celle qu'en donne l'Assemblée générale et un aveu d'incapacité des sujets de Droit international à pouvoir déterminer avec exactitude les contours de l'élément central du système de sécurité globale en vigueur.

Cette situation est d'autant plus problématique, que le terrorisme est un acte hardiment qualifié de menace la plus grave contre la paix et la sécurité internationales et, implicitement, considéré comme agression armée, alors que, sur la même matière, les instances internationales ne peuvent se prévaloir d'une définition juridique ou objective du terrorisme⁵³⁹.

Le traitement des attentats du 11 Septembre 2001 n'est pas sans rappeler les actes du Tribunal pénal de Nuremberg en ceci même qu'il invente séance-tenante des règles de gestion d'une crise protéiforme et d'ampleur mondiale⁵⁴⁰. Les qualifications qui fusent à l'encontre du terrorisme évoquent à la fois la nature de l'acte d'agression et du crime contre l'humanité, tel qu'il résulte du discours du Secrétaire général, lorsqu'il affirme au moment du vote de la résolution 1368 (2001), qu'« [u]ne attaque terroriste contre un pays est une attaque contre l'humanité tout entière. »⁵⁴¹ On peut donc profondément déplorer cet empressement du Conseil de sécurité à qualifier *a posteriori* l'acte terroriste comme le crime international le plus grave, sans tenir compte du principe de procédure pénale qui exige que toute infraction et toute peine doivent être fixées antérieurement au fait en cause⁵⁴².

En réalité, cette interprétation large aboutissant à une assimilation des actes de terrorisme à une agression est le résultat de l'influence de l'autre instrument qui régit la légitime défense exercée par les Etats-Unis et leurs Alliés : l'Article 5 du Traité de l'Alliance atlantique. Bien qu'étant établi en référence à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, la disposition rédigée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord s'en démarque cependant, à travers la substitution de l'expression *agression armée* par celle, plus neutre et

⁵³⁷ CORTEN Olivier, « La licéité douteuse de l'action militaire de l'Éthiopie en Somalie et ses implications sur l'argument de l'« intervention consentie » », *R.G.D.I.P.* 2007-3, pp. 513-537.

⁵³⁸ KHERAD Rahim, « La question de la définition du crime d'agression dans le statut de Rome. Entre pouvoir politique du Conseil de sécurité et compétence judiciaire de la Cour pénale internationale », *R.G.D.I.P.* Tome 109, 2005-2, pp. 331-361.

⁵³⁹ JACOB Antoine : « L'utilisation du terme "terroriste" fait l'objet d'un débat », *Le Monde*, 11 septembre 2002, p. 16 ; DUBUISSON François, « Le terrorisme est-il une nouvelle forme d'agression armée au sens du droit international ? » (à paraître) in *L'Art de la Paix : Approche transdisciplinaire*, Actes du colloque du 9 Novembre 2001 organisée dans le cadre de la Chaire Bernheim d'Études sur la Paix et la Citoyenneté, ULB.

⁵⁴⁰ HELLER Kevin Jon, "Retreat from Nuremberg : The Leadership Requirement in the Crime of Aggression", *The European Journal of International Law (EJIL)*, Vol. 18, n° 3, 2007, pp. 477-497.

⁵⁴¹ Voir procès-verbal des débats sur le point inscrit à l'ordre du jour de la 4370^e séance du Conseil de sécurité, le 12 Septembre 2001 à midi : *Menaces à la paix et à la sécurité internationales causées par les actes terroristes*, Document S/PV.4370, p. 2.

⁵⁴² ENDO Guillaume : "Nullum crimen nulla poena sine lege Principle and the ICTY and ICTR", *Revue québécoise de droit international*, 2002, 15.1, pp. 205-220.

plus large d'*attaque armée*. Dans cette optique, l'Article 5 du texte constitutif de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord renchérit, par une évocation de ou des parties *attaquées* et non parties *agressées*, comme il l'est sous-entendu dans les prescrits de la Charte de l'ONU.

La politique belliciste de la Nation tête de fil de l'action en légitime défense appliquée en Afghanistan et les marques de solidarité unanimement adressées par ses partenaires, semblent donc être davantage influencées par l'idée de répondre à une *attaque* qu'à une *agression*⁵⁴³ ; terme bien plus rigoureux et, au demeurant, flou dans son acception. Ceci leur permet d'éviter les embarras inhérents aux conséquences juridiques d'un acte d'agression en termes de procédures parlementaires, puisqu'une telle démarche aurait abouti dans la plupart des Etats au vote d'une autorisation constitutionnelle préalable, apparentée à une déclaration de guerre.

Aussi, le maître-mot, qui trône dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, les discussions des Etats membres aux Nations Unies et aux réunions de l'Union européenne, ainsi que dans les discours politiques individuels est "urgence". L'examen systématique des actes de coopération des acteurs internationaux aux missions de l'ONU en Afghanistan consistera à démontrer tout au long de la présente étude, qu'en dépit des apparences tendant à instrumentaliser l'OTAN au profit des Etats-Unis, qui semblent mettre à la disposition de leur propre logistique l'Alliance atlantique, cette dernière est l'Organisation sur laquelle repose la riposte menée contre l'Afghanistan dès sa planification.

Cependant, si la solidarité peut être consommée avec abus, le principe de spécialité applicable aux Organisations régionales et que rappelle d'ailleurs l'Article 5 du Traité de Washington oblige l'OTAN à opérer ses soutiens en légitime défense « *pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'atlantique nord.* » Ce qui n'est pas le cas de l'Afghanistan. Mais on peut tout aussi objecter à la disposition qui contourne les débats alimentés par le concept d'agression en le substituant par celui d'attaque, l'importance que revêt l'épithète qui qualifie ce terme dans la Charte et le texte institutif de l'OTAN. La justification d'une agression ou d'une attaque « armée » établit toute la différence entre les violences illicites réalisées au moyen des armements et d'autres types de frictions que peuvent connaître les Etats à l'extérieur comme à l'intérieur de leur territoire, sans que cela ne relève du *casus belli*.⁵⁴⁴ Comment pourrait-on juridiquement qualifier des attaques réalisées le 11 Septembre 2001 d'*agression armée*, alors que ces actes sont accomplis au moyen d'aéronefs à usage civil et commercial ?

Au regard du Droit pénal, une arme désigne au sens strict, « *tout objet conçu pour tuer ou blesser.* » Ainsi des engins explosifs, des fusils et couteaux notamment. Mais la notion d'arme peut aussi s'appliquer, au sens large, à tout autre objet, engin ou matériau « *susceptible de présenter un danger pour les personnes car il est utilisé ou destiné aux fins de tuer, blesser ou menacer.* » *Latissimo sensu*, on peut enfin entendre que soit appelé arme quelque autre objet ou appareil comportant la forme ou l'apparence d'une arme de conception et dont l'usage ou la finalité le porte à « *menacer de tuer ou de blesser.* » Les différentes acceptions ainsi exposées renvoient aux trois catégories d'arme reconnues, car les types

⁵⁴³ Voir KOLB Robert, « Considérations générales sur la violence et le droit international », *A.F.R.I.*, Vol. VI, 2005, pp.27-44.

⁵⁴⁴ CHUNG Ryoa, « Un cadre conceptuel pour l'emploi de la force. Du paradigme cosmopolitique en éthique des relations internationales », *A.F.R.I.*, 2002, Vol. 3, pp. 330-343.

d'objet énoncés correspondent respectivement aux armes par nature ; armes par destination et armes simulées⁵⁴⁵.

Essayons d'appliquer cette typologie aux avions des compagnies commerciales américaines détournés dans l'espace aérien des Etats-Unis, afin de voir dans quelle mesure un aéronef peut être considéré comme une arme. Pour être une arme par nature, ces appareils doivent être conçus pour donner la mort ou blesser mais tel n'est pas le cas, car il ne s'agit pas d'avions militaires dont la nature n'est plus à démontrer. Selon la même logique, des aéronefs à usage civil et commercial ne sauraient être considérés comme des armes par destination, puisqu'ils n'ont pas pour but de supprimer des vies, attenter à l'intégrité physique des personnes ou les menacer. Et si les avions de ligne représentaient un danger, ils le seraient à l'égard des passagers qui, malheureusement, n'ont aucun titre d'invoquer une agression armée. Les avions de ligne détournés le 11 Septembre 2001 seraient-ils donc des armes par simulation ? Il ne peut, non plus être affirmé que tel puisse être le cas ; des avions à usage commercial n'ont nullement la forme ou l'apparence d'un engin conçu pour tuer ou blesser, car sauf à être suicidaires, il n'y aurait aucun passager à bord.

Toutefois, en reconsidérant chacune des définitions énoncées précédemment, on peut relever à travers l'usage fait de ces aéronefs, qu'ils sont non seulement détournés de leur itinéraire, mais ils sont détournés de leur usage normal. Il n'est aucunement prescrit, dans le manuel de pilotage, que des avions de ligne, chargés de dizaines de tonnes de kérosène, s'acharnent à s'encastrent à vive allure dans des immeubles à usage commercial. L'écrasement d'un seul aéronef peut laisser croire à un accident, mais le fait de diriger délibérément deux Boeings 767 contre deux bâtiments privés, traduit nécessairement une intention manifeste de nuire au moyen d'un engin auquel on confère une fonction d'arme. On verrait donc, dans les aéronefs tombés sous le contrôle des pirates de l'air ce jour là, une forme d'armes par destination⁵⁴⁶.

Le commentaire qu'en fait M. HABERMAS tend à privilégier cette hypothèse, car il parle avec prétérition « *de la manière de procéder de ces commandos suicides qui ont pris en otage les passagers d'engins de transport, réservoirs pleins, pour en faire des projectiles vivants ; [...] du nombre insupportable de victimes et de l'étendue du désastre.* »⁵⁴⁷ Malgré la pertinence du propos, on ne peut cependant s'empêcher d'y déceler l'influence d'une grande sensibilité et le danger duquel il convient de se détourner dans l'analyse des situations aux conséquences juridiques globales, c'est-à-dire se laisser approprier par l'émotion. Ce que défend d'ailleurs son co-auteur, Jacques DERRIDA en relevant que « *[l]'épreuve de l'événement, ce qui, dans l'épreuve, à la fois s'ouvre et résiste à l'expérience, c'est [...] une certaine inappropriabilité de ce qui arrive.* »⁵⁴⁸ Avant de se lancer dans des qualifications juridiques d'éléments connexes comme les aéronefs, il est essentiel de se préoccuper d'abord de la nature des actes dont il est question, par-delà le traumatisme indéniable que ces actes peuvent provoquer dans la conscience collective.

⁵⁴⁵ CABRILLAC Rémy, *Dictionnaire du vocabulaire juridique* (sous la direction de), 2^e édition, Leixs-Nexis Litec, Editions du juris-Classeur, *Collection* « Objectif Droit », 2004, Paris, p. 30 ; Egalement, Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, *Op. cit.*, p.70 ; Egalement Article 132-75 du code pénal français.

⁵⁴⁶ Voir le raisonnement par induction fait à partir de la *Convention (VII) relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre*, La Haye, le 18 Octobre 1907.

⁵⁴⁷ DERRIDA Jacques, HABERMAS Jürgen, *Le « concept » du 11 septembre*, Editions Galilée, Paris, *Collection* « La philosophie en effet », 2004, *Op. cit.*, p. 57.

⁵⁴⁸ *Idem* .p. 139.

Par ailleurs, l'extension des appareils de transport à des armes par destination ne résiste pas à la controverse car la notion d'arme par destination ouvre l'éventail de la qualification de toute sorte d'objet d'usage quotidien en armes. Si des avions civils sont reconnus comme armes par destination pour avoir été dirigés contre les Tours Jumelles à New York et, semble-t-il, contre le ministère américain de la Défense nationale, pourquoi pas une carte téléphonique ou une carte de crédit ; un crayon à papier ou une brosse à dents, qui peuvent tout autant blesser et tuer ? Le caractère subjectif d'une qualification aussi extensive ne permet pas d'instaurer un ordre juridique composé de normes stables et précises, dont le Droit a infiniment besoin pour honorer les relations internationales. Du coup, l'assimilation des actes du 11 Septembre 2001 en acte d'agression armée ouvrant droit à la légitime défense et donc à l'usage de la force contre l'Afghanistan, ne résiste pas à l'objection de l'absence d'armes, clairement identifiées en Droit international⁵⁴⁹. Et la notion d'intention renforce cette objection en mettant plutôt en exergue le caractère terroriste de ces actes de grande ampleur, qui ont vraiment du mal à être contenus par le droit positif.

On voit à quel point le droit de légitime défense reconnu par l'Organisation des Nations Unies aux Etats-Unis d'Amérique et à ses Alliés est truffé de vices. C'est parce que ce *droit naturel* est fondé sur des bases aussi larges que contradictoires, allant des résolutions du Conseil de sécurité à l'Article 5 du Traité de l'Alliance atlantique, que ses *impedimenta* rejaillissent sur la conduite des opérations en Afghanistan. Ce serait un euphémisme, que d'observer que l'intervention autorisée par l'ONU contre l'Afghanistan met à nu le travestissement du régime traditionnel de la légitime défense, puisque le problème de justification de l'action préventive entreprise par la Communauté internationale amène à se demander si on assiste, à travers la campagne militaire menée en Afghanistan sous couleur de lutte antiterroriste, à l'émergence d'une nouvelle forme de Guerre juste.

Paragraphe 2 : L'adhésion à l'action préventive ou émergence d'une nouvelle doctrine de la Guerre juste ?

La riposte à un acte de terrorisme, en ce qu'elle fait face à une situation déjà réalisée, vise davantage à prévenir la perpétration d'autres attentats qu'à mettre un terme à une violence continue, imminente ou menaçante. Entre expression de solidarité envers le Grand Allié nord américain, respect des obligations résiduelles des Etats face aux décisions du Conseil de sécurité et construction d'un front contre une menace informe et volatile, l'Union européenne et ses Etats membres adhèrent à la doctrine d'action préventive généralement attribuée aux Etats-Unis. Aussi, dans la mesure où l'Administration américaine, le Conseil « Affaires générales et Relations Extérieures » et les pays européens se réclament tous du caractère juste de la campagne militaire autorisée par les Nations Unies contre les *Taliban* et le réseau *Al-Qaïda*⁵⁵⁰, il est important de se demander si l'unification des efforts de la Communauté internationale traduit l'émergence d'une nouvelle doctrine de la Guerre juste. Plutôt qu'une, la Guerre juste obéit en réalité à une série de doctrines, qu'un certain nombre de définitions ou d'acceptions tente de mettre en lumière.

⁵⁴⁹ MONGIN Olivier, « De la nécessaire clarification du langage juridique », *Esprit*, n° 285, Juin 2002, pp. 24-26.

⁵⁵⁰ Extraits de la conférence de presse du Premier ministre, Antony BLAIR, Londres le 7 Octobre 2001, *Documents d'Actualité Internationale*, n° 22 du 15 Novembre 2001, point 333, p.881 ; Résumé du discours du chancelier Gerhard SCHROEDER devant le Bundestag, Berlin, 16 Novembre 2001, *Documents d'Actualité Internationale*, n°1 du 1^{er} Janvier 2002, point 12, p. 23

En évaluant les différents moyens susceptibles de parvenir à un exposé clair de nos réflexions, il apparaît inévitable de procéder à une esquisse de comparaison entre le concept de légitime défense et la notion de Guerre juste à l'aune de la lutte antiterroriste en Afghanistan (A). La dénaturation des conditions d'existence de la légitime défense dans la crise afghane laisse entrevoir un travestissement considérable de ce concept dans ce cas d'étude ; ce qui conduit à penser que l'action qui s'y déroule encore emprunte plutôt à une nouvelle doctrine de la Guerre juste. La preuve la plus tangible vient du fait que la campagne menée en Afghanistan poursuit l'objectif prédéfini qu'est le démantèlement du Gouvernement en exercice (B) et est, enfin, fondée sur une cause prédéterminée : le maintien de la paix et de la sécurité internationales (C).

A : ESQUISSE DE COMPARAISON ENTRE LEGITIME DEFENSE ET GUERRE JUSTE A L'AUNE DE LA LUTTE ANTITERRORISTE EN AFGHANISTAN

Puisque le but des présents développements est de montrer, malgré les nombreux commentaires accusant les Etats-Unis d'être une « Puissance pure et dure » ; tandis que l'Europe serait à l'inverse une « Puissance molle », que l'UE et ses Etats membres ont leur part de responsabilité dans la conception et la mise en œuvre de l'agenda politique controversé appliqué par la Communauté internationale en Afghanistan. Cette responsabilité concerne aussi bien l'interprétation extensive et l'application abusive du droit de légitime défense que la tentative de résurrection des doctrines classiques de la Guerre juste, à l'aune de la lutte militaire menée contre le terrorisme sur le territoire afghan. D'où, la nécessité d'une brève comparaison entre ces deux types de recours justifiés à la force entre les sujets de Droit international.

La première proposition de l'Article 51 relatif à la légitime défense, laisse clairement apparaître que la Charte de l'ONU⁵⁵¹ consacre une coutume appelée à coexister et à cohabiter avec le reste des règles écrites qui la précisent, sans en perdre l'autonomie et l'effectivité. En effet, l'idée de « droit naturel » identifie la légitime défense à une coutume *praeter legem*. Mais elle n'est pas que cela, car la suite de la disposition précitée prévoit un ensemble de paramètres qui entendent activement encadrer les prérogatives inhérentes à cette coutume. La légitime défense se présente alors également comme une coutume *secundum legem*, en raison de sa codification partielle à travers un traité objectif et multilatéral. Voilà comment, en un principe, coexistent coutume et droit écrit pour former le droit positif.

A travers sa codification par la Charte, la légitime défense a migré de son caractère de concept à celui de principe. Mais, puisque le texte constitutif de l'Organisation des Nations Unies lui-même fait l'aveu de ne constater qu'un droit dont l'effectivité ne dépend finalement pas de sa reconnaissance et à l'exercice duquel il ne peut s'opposer, la valeur coutumière de la légitime défense est saine et sauve. Telles sont la conséquence et la quintessence des coutumes *praeter legem* et *secundum legem* ; et la jurisprudence internationale consacre clairement cette valeur coutumière⁵⁵². Dans l'affaire opposant les Etats-Unis d'Amérique au

⁵⁵¹ On peut y lire qu'« Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense », DUPUY Pierre-Marie, *Les grands textes de droit international public*, 2^e édition, *Op. cit.* p. 14.

⁵⁵² Les éléments matériel et psychologique du droit naturel de légitime défense peuvent ainsi être évalués au regard de précédents dont la répétition s'est faite dans le temps et dans l'espace (*la consuetudo*) et la conviction du caractère contraignant de la norme informelle en question (*l'opinio juris sive necessitatis*), voir CARREAU

Nicaragua, la CIJ en reconnaît l'effectivité à travers l'Article 51 de la Charte et un certain nombre d'indications données par des déclarations pertinentes de l'Assemblée générale⁵⁵³ ; lesquelles sont d'ailleurs assorties de la pleine approbation des Etats membres⁵⁵⁴. Ainsi détendus les ressorts de la double nature du droit de légitime défense, il reste à en examiner la portée à la lumière de la crise de l'Etat en Afghanistan.

Les quatre (4) critères induits de l'Article 51 de la Charte ou les cinq (5) identifiés par M. DAILLER⁵⁵⁵ démontrent combien la légitime défense est un droit tout aussi bien réglementé que le droit de recours à la force pour le maintien, le rétablissement et l'imposition de la paix. Rappelons, pour en réévaluer la portée, que parmi les conditions dirimantes de ce droit reconnu aux Etats pour se faire exceptionnellement justice eux-mêmes⁵⁵⁶, se trouvent en bonne place la rationalisation de l'usage de la force et des moyens employés, ainsi que la limitation des opérations militaires dans le temps.

Pourtant, contrairement à la disposition pertinente de la Charte des Nations Unies, qui prévoit que l'exercice du droit de légitime défense est appliqué « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales », la riposte menée par la Coalition contre les *Taliban* et leurs « associés » met à mal les principes de modération contenus dans cette disposition du Chapitre VII, avec, comme il est démontré plus haut, la bienveillance du Conseil de sécurité. En effet, en autorisant l'inscription de la réplique dans une dynamique d'action militaire illimitée dans le temps, la riposte conduite par l'Opération *Liberté Immuable* déroge inévitablement au principe du retour au *in statu quo ante*. Tandis que l'ampleur de la réaction armée répondant au fait supposé internationalement illicite, injustement imposée à l'Afghanistan, se traduit par une riposte disproportionnée.

N'est-il donc pas envisageable de voir en ce « *droit naturel de légitime défense* », un succédané des doctrines de la Guerre juste ? La notion de guerre, en soi, peut-elle restée figée, lorsqu'on observe le développement considérable des modes de recours à la force pratiqués en marge des conflits interétatiques traditionnels ?⁵⁵⁷ En s'adonnant à une dénaturation flagrante du critérium de la légitime défense, même en prenant prétexte sur la menace la plus grave que constituerait le terrorisme, l'ONU, les Etats membres et les Organisations internationales compétentes semblent confondre le concept de légitime défense à la théorie du juste recours à la force. Le caractère coutumier de la légitime défense et l'antériorité des doctrines de la Guerre juste favorisent certainement cette dérive, tant en ce qui concerne la rhétorique que la pratique consécutive à l'intervention en Afghanistan. Au fait, que doit-on entendre par *juste* et

Dominique, *Droit international*, 2^e édition, *Op. cit.*, pp. 248-251 ; Egalement, QUOC DIHN N'Guyen, DAILLIER Patrick, PELLET Alain, *Droit international public*, 6^e édition, *Op. cit.*, pp. 321-327.

⁵⁵³ On peut notamment se référer à la résolution 2625 (XXV) du 24 Octobre 1970 portant *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, conformément à la Charte des Nations unies*. L'Assemblée générale n'entendant ici promouvoir une interprétation limitative ni encourager une expansion des principes définis par le texte constitutif de l'ONU en ce qui concerne l'usage licite de la coercition, in DUPUY Pierre-Marie, *Les grands textes de droit international public*, 2^e édition, Dalloz, *Op. cit.*, p. 37.

⁵⁵⁴ Voir *affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua C. Etats-Unis), CIJ, 27 Juin 1986, *Rec.*, 1986, § 193, p. 102, p. 103 notamment.

⁵⁵⁵ DAILLIER Patrick, « Les Nations unies et la légitime défense », *Op. cit.*, p. 120 à 121.

⁵⁵⁶ ALLAND Denis, *Justice privée et ordre juridique international. Etude des contre-mesures en droit international public*, Edition Pedone, Paris, 1994, *Op. cit.*

⁵⁵⁷ HASSNER Pierre, « La guerre est un caméléon », entretien réalisé par Tomas HOFNUNG et Jean-Christophe THIABAUD, *Politique Internationale*, n°94, pp. 67-84.

à partir de quels critères peut-on démêler « le juste » de l'*injuste* ? Selon l'observation relevée de la pensée d'ARISTOTE, « [s]i donc l'*injuste*, c'est l'*inégal*, le juste est l'*égal*. »⁵⁵⁸ Autrement dit, l'axe de ces deux notions est positionné de part et d'autre de l'équité⁵⁵⁹.

Celle-ci doit néanmoins être obtenue au terme d'un jugement laïc respectant le principe de l'audition préalable des parties et le principe du contradictoire, tel qu'il est précisé par M. F. BORELLA dans son commentaire sur la jurisprudence du roi Salomon. L'auteur recommande, pour saisir la subtilité de ce jugement communément attribué à la sagesse de Dieu, de commencer par « *distinguer la justice générale et la justice particulière. La première, que nous appelons aujourd'hui moralité, ou éthique, et justice sociale, est un idéal et un ensemble de préceptes de conduites individuelles et d'ordre social. La seconde est une répartition des biens et choses selon le principe "rendre à chacun ce qui lui est dû" (suum cuique tribuere) .* »⁵⁶⁰ Appliquée à une situation où les Etats sont amenés à user de la force, la notion de *juste* se nourrit bien à la fois des éléments de droit et d'éthique car il peut exister une dichotomie entre la revendication légitime d'un droit et la nécessité de recourir à la violence.

La détonation des théories germaniques du droit à et du droit *de* la guerre en 1914 amène, à cet effet, L. LE FUR à préconiser qu'« [i]l faut toujours en revenir à la même affirmation, qu'en dehors d'un droit à base morale, il ne reste plus que l'intérêt – qu'il se dissimule sous le nom de droit de conservation ou de nécessité, ou sous celui de raison d'Etat, – c'est-à-dire pratiquement la force. Il faut savoir prendre parti et renoncer à la conciliation d'éléments contradictoires. »⁵⁶¹ Ainsi, l'idée du *juste* évoque-t-elle le Bien, tandis que celle de l'*injuste* matérialise le Mal, telles qu'elles résultent des conceptions originelles des doctrines de la Guerre juste. Afin de distinguer les deux modalités de recours à la force, l'auteur estime que « *c'est parce que la morale et le droit, la raison et le sentiment sont ici d'accord, que l'affirmation de cette distinction entre guerres justes et injustes a pu se maintenir malgré les intérêts contradictoires et l'opposition qu'elle rencontre dans certains milieux.* »⁵⁶² Ces propos sont, évidemment, tenus dans un contexte où n'existe pas encore un ordre juridique international – même en concrétion – agrégé autour d'une Organisation universelle. Mais, au regard des cas contemporains, on perçoit combien leur pertinence éclaire les analyses actuelles. Il en est notamment ainsi des guerres du Kosovo, de l'Afghanistan et de l'Irak⁵⁶³.

L'entrée en vigueur de la Charte de l'ONU le 24 Octobre 1945 n'a finalement pas relégué ces doctrines traditionnelles de recours à la force au *pandémonium* de l'Histoire ; elle les a plutôt subtilement recyclées dans le dispositif de maintien de la paix et du droit naturel

⁵⁵⁸ Voir ARISTOTE, *Ethique à Nicomaque*, V, III, 3, in BORELLA François, « La justice de Salomon. Réflexions sur le juste », *Mélanges en l'honneur du professeur Gustave PEISER. Droit Public*, PUG, 1995, *Op. cit.*, p. 58.

⁵⁵⁹ Une interprétation plus ample de la version grecque du texte en fait précisément référence : « Donc, ce qui est juste, c'est ce qui est légal et c'est ce qui est équitable, [...] tandis que ce qui est injuste, c'est ce qui est illégal et ce qui est inéquitable », ARISTOTE, *Ethique à Nicomaque*, Traduction, présentation, notes et bibliographie par Richard Bodéüs, GF Flammarion, Paris, 2004, Cinquième partie, 3, p. 227.

⁵⁶⁰ BORELLA François, « La justice de Salomon. Réflexions sur le juste », PUG, *Op. cit.*, p. 58.

⁵⁶¹ LE FUR Louis, « Guerre juste et juste paix (Chapitre Ier -Guerre juste)», *R.G.D.I.P.* 1919, Tome 26, p. 75.

⁵⁶² LE FUR Louis, « Guerre juste et juste paix (Chapitre Ier -Guerre juste)», *Op. cit.*, p. 273.

⁵⁶³ NEYRAC Georges, *Les guerres justes*, Jacob-Duvernet, Paris, 2006, 198 p. ; WEISSMAN Fabrice (Dir.), *A l'ombre des guerres justes*, Flammarion, Paris, 2003, 375 p. ; Egalement, TAGHI KAROUBI Mohammad, *Just or Unjust War ? International Law and Unilateral Use of Armed Force by States at the Turn of the 20th Century*, Asghat, 2004, 267 p.

de légitime défense, car nombre d'auteurs actuels n'ont de cesse de consacrer leur meilleure énergie à la problématique des guerres dites justes et injustes. Ainsi de M. WALZER, qui pense également que la discussion sur l'équité dans la guerre relève des visées politiques et des valeurs morales, d'où le caractère aléatoire de la notion du "juste"⁵⁶⁴.

Ceci oblige à se retourner vers le miroir des théories originelles car, conformément aux conditions éprouvées au fil des siècles, les critères définis par la dernière nomenclature de Saint-Raymond PENNAFORT devraient permettre de déterminer dans quelle mesure l'Opération militaire officiellement menée en Afghanistan sous l'effet de la légitime défense rend plutôt hommage aux doctrines de la juste guerre. Il lui faut pour cela, valider les cinq (5) conditions requises, que sont l'identification de la personne habilitée à combattre, l'intention du combat, l'autorité qui a compétence pour déclarer la guerre, la prédétermination de l'objet de la guerre et le caractère juste de sa cause.

L'engagement en première ligne des forces américaines et britanniques incite à relever que nombre d'auteurs anglo-saxons contemporains distinguent, quant à eux, trois phases dans le processus de mise en œuvre de la Guerre juste : le *Jus ad bellum*, le *Jus in bello* et le *Jus Post bellum*. Toutefois, les éléments établis par la doctrine classique de la Guerre juste se retrouvent dans les détails consacrés par ces auteurs à chacun des points soulevés⁵⁶⁵. On peut constater sans difficulté, que les trois premiers critères précités sont satisfaits par la reconnaissance du prétendu droit de légitime défense individuelle ou collective reconnu aux Etats-Unis d'Amérique et ses Alliés, qui annoncent immédiatement leur intention d'effectuer des frappes contre les *Taliban* et *Al Qaïda*, conformément aux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU.

Au regard des fondements religieux et moraux de ses doctrines, *la notion de Guerre juste définit donc un recours à la force autorisée par une institution précise, poursuivant une cause justifiée par le droit en vigueur ou répondant à la nécessité de faire face à une force irrésistible ou un péril imminent*. Le point de départ et de justification de ces doctrines reste, en tout temps, le sempiternel manichéisme de la lutte entre le Bien et le Mal. Aussi, en raison du principe du *in statu quo ante bellum*, auquel les guerres d'exception sont soumises, le développement de pratiques et interprétations diverses des Etats fait-il apparaître la Guerre juste parmi les emplois légitimes de la force et la légitime défense dans la typologie des justes recours à la force.

A l'aune de la crise afghane, intensifiée par les conséquences des attentats du 11 Septembre 2001, la confusion sémantique observée entre légitime défense et guerre juste est loin d'être anecdotique. Celle-ci trahit l'esprit de la Charte des Nations Unies, dont la constatation de la légitime défense évoque en filigrane la persistance de l'idée de Guerre juste, puisque le Conseil de sécurité a pu adapter l'application de l'Article 51 à une menace nécessitant une action militaire illimitée et de grande envergure dans le temps, contrevenant ainsi aux trois (3) règles d'or de la légitime défense classique : l'instantanéité, la proportionnalité et la brièveté de la riposte. Laissant à d'autres études le soin de se pencher

⁵⁶⁴ WALZER Michael, *Guerres justes et injustes*, Gallimard, *Op. cit.*, p. 31 notamment.

⁵⁶⁵ EVANS Mark (Ed.), *Just War Theory. A Reappraisal*, Edinburg University Press, Edinburg, 2005, p. 12.- TAGHI KAROUBI Mohammad parle aussi d'un "New Criteria of Just War Theory" dans son ouvrage *Just or Unjust War?: International Law and Unilateral Use of Armed Force by States at the Turn of the 20th Century*, Asghat, 2004, pp. 77-90.

sur la doctrine américaine, ce qui importe à la présente c'est d'examiner la part de l'Europe dans cette dynamique.

En effet, en écho aux revendications de l'administration américaine dans le cadre de son intervention en Afghanistan, l'Europe soutient clairement, à travers les dirigeants des Etats membres de l'UE, que « *Cette cause est juste.* »⁵⁶⁶ Ces propos viennent en aval de ceux du président des Etats-Unis, qui promet au peuple américain d'opposer « *à la violence une justice patiente fondée sur la justesse de [leur] cause et la confiance dans les victoires à venir.* »⁵⁶⁷ D'autres dirigeants européens, approuvant le principe de l'action menée en Afghanistan, renchérissent en confirmant qu'il apparaît, à cet égard, « *juste et important d'avoir recours à une stratégie globale* » pour faire face aux *Taliban* et aux groupes terroristes qui sévissent en Afghanistan, dans le *continuum* des mesures coercitives prises en réaction aux attentats de Septembre 2001⁵⁶⁸.

Cette conviction, cette politique, cette interprétation sont partagées par tous les dirigeants européens. Même les gouvernants arrivés au pouvoir bien après le lancement de l'expédition *Liberté Immuable* en Afghanistan, M. N. SARKOZY, Mme MERKEL et M. G. BROWN, pensent que les troupes nationales des Etats membres de l'UE y combattent et devraient encore continuer à le faire, afin de défendre une « *cause juste* ». Autant dire que cette cause est sous-tendue par la volonté d'unir et de renforcer les efforts de la Communauté internationale aux fins de prévention et d'éradication des actes de terrorisme.

Or, ces soutiens arrivent après que les Etats-Unis, principaux bénéficiaires de la prétendue légitime défense reconnue par les résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité, aient nettement établi un lien entre les fondements religieux et l'action militaire menée en Afghanistan, au point de réhabiliter la lutte entre le Bien et le Mal et d'envenimer le débat sans fin nourri autour du *Choc des civilisations*. Avant même l'engagement des forces sur le théâtre, M. G. BUSH compte, non seulement sur les Forces armées américaines, mais plus fondamentalement, sur l'assistance d'« *une puissance [...] supérieure, dont les paroles ont été rapportées à travers les âges dans le Psaume 23.* »⁵⁶⁹ Comme si ces références ne suffisaient pas, le chef de l'Etat américain prend directement la Divinité à témoin : « *Nous ne savons pas comment ce conflit se déroulera ; son issue est incertaine. La liberté et la peur, la justice et la cruauté se sont toujours fait la guerre, et nous savons que, dans cette lutte, Dieu n'est pas neutre.* »⁵⁷⁰ Et pour marquer, préparer, conditionner les esprits ; mobiliser, obtenir, arracher l'adhésion la plus large aux plans

⁵⁶⁶ Extraits de la conférence de presse du Premier ministre, Tony BLAIR, Londres, Octobre 2001, *Documents d'Actualité Internationale* N° 22, 15 Novembre 2001, point 333, p. 881.

⁵⁶⁷ Extraits d'un discours du Président George W. BUSH, *Documents d'Actualité Internationale* N° 21, 1^{er} Novembre 2001, p. 835.

⁵⁶⁸ Résumé du discours du chancelier Gerhard SCHROEDER devant le Bundestag, Berlin, 16 Novembre 2001, *Documents d'Actualité internationale* N° 1-1^{er} Janvier 2002, point 12, p. 23.

⁵⁶⁹ Ledit *Psaume* (Bible) déclare : « Quand je marche dans la vallée de l'ombre de la mort, je ne crains aucun mal, car tu es avec moi », Déclaration de Georges W. BUSH à la Maison Blanche, le 12 Septembre 2001, *Documents d'Actualité internationale* N° 20-15 Octobre 2001, p. 796.

⁵⁷⁰ Discours de George Bush le 20 Septembre 2001 à Washington, devant le Congrès, en réaction aux actes de terrorisme perpétrés contre les Etats-Unis, *Documents d'Actualité internationale* N° 21 du 1^{er} Décembre 2001, point 306, p. 835.

intérieur et multilatéral, les paroles d'un enfant sont également instrumentalisées et mises à contribution⁵⁷¹.

Cependant, la seule allusion à une « cause juste » ; la seule poursuite d'un but plus étendu, plus complexe que la réplique à une « attaque » ou « agression » ; même la reconnaissance du droit de légitime défense à l'Etat victime des attentats du 11 Septembre 2001 par le Conseil de sécurité, ne semblent suffire ni à intégrer l'action menée en Afghanistan dans le régime prévu par l'Article 51 de la Charte, ni à l'assimiler totalement à la théorie de la Guerre juste. L'analyse d'un autre paramètre essentiel de la théorie du juste recours à la force, la poursuite d'un objet prédéfini, va permettre d'en évaluer la conformité.

B : UN OBJET PREDEFINI : LE DEMENTELEMENT DU GOUVERNEMENT EN EXERCICE

En remontant jusqu'aux doctrines médiévales, qui l'ont à jamais inscrit dans la doctrine et la pratique des Etats, on remarque que l'objet de la Guerre juste est triple car elle vise à « *repousser un ennemi, récupérer un bien, venger une injustice.* »⁵⁷² L'examen des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en Septembre 2001 montre comment l'Etat lésé est autorisé à venger les attaques injustes dont il est atteint auparavant. Le Conseil de sécurité, soudainement converti à une doctrine martiale, insiste d'ailleurs fréquemment sur l'observation et l'engagement suivant lesquels « *ceux qui portent la responsabilité d'aider, soutenir et héberger les auteurs, organisateurs et commanditaires de ces actes devront rendre des comptes.* »⁵⁷³ La vocation à sévir les Etats, individus et autres entités dont l'activité porte atteinte aux valeurs fondamentales qu'il défend relève de sa mission de paix et de sécurité. Mais on est tout de même en droit de se demander à quelle Autorité les personnes et entités visées doivent-elles « rendre des comptes. »

Le Conseil n'ayant pas expressément autorisé l'intervention d'une Opération de Maintien de la Paix en Afghanistan, les « comptes » ne peuvent être rendus qu'à la Coalition internationale formée autour des Etats-Unis d'Amérique afin de combattre le régime fondamentaliste et ses soutiens étrangers. La seconde condamnation par le Conseil de sécurité des actes de violence anti-américains par la résolution 1373 (2001) réaffirme le droit de légitime défense ainsi que « *la nécessité de lutter par tous les moyens* » contre les actes de terrorisme⁵⁷⁴. Comme il est démontré plus haut, le Conseil de sécurité exerce dans cette résolution, un pouvoir normatif fondamental, car en décidant d'ériger en crimes toute forme d'appui aux actes terroristes, il qualifie aussitôt le terrorisme d'infraction criminelle⁵⁷⁵. On peut, dès lors, soutenir qu'à l'action militaire entreprise par les Forces armées s'est adjointe une action financière et économique, s'appliquant à geler ou à confisquer les fonds et autres avoirs des personnes impliquées dans les actes de terrorisme. Notamment, pour ce qui

⁵⁷¹ Dans son discours à la Nation le 7 Octobre 2001, le Président américain déclare avoir une reçu la lettre d'une jeune compatriote, lui disant : « Je ne tiens pas du tout à ce que mon père aille combattre, mais je suis prête à vous le donner », *Documents d'Actualité internationale* N° 22, *Op. cit.*, point 331, p. 880.

⁵⁷² BACOT Guillaume, *Doctrines de la guerre juste*, Economica, *Op. cit.*, p. 26.

⁵⁷³ Résolution 1368 (2001) du 12 Septembre 2001, *Op. cit.*, § 3 (Nous soulignons).

⁵⁷⁴ Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, *Op. cit.*, alinéa 5.

⁵⁷⁵ A titre de rappel, on note que la décision du Conseil de sécurité en date du 28 Septembre 2001 exige des Etats membres qu'ils « *érigent en crime la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme* », § 1. (b).

concerne l'Afghanistan, les membres du régime des *Taliban* et de l'organisation *Al-Qaïda* qui y sont installés⁵⁷⁶. Mais, alors que les deux premières résolutions, se voulant strictement consacrées à la lutte antiterroriste, n'évoquent pas directement l'Afghanistan, celle du 14 Novembre établit très clairement un lien entre les deux questions. En effet, la résolution n°1378 (2001) appelle à unir les efforts fournis par la Communauté des Etats en vertu des résolutions relatives aux sanctions contre les *Taliban* et *Al-Qaïda*, d'une part ; et d'autre part, en vertu de celles qui ont un lien immédiat avec les attentats du 11 Septembre 2001⁵⁷⁷.

Les principes de la guerre juste reconnaissent une « *défense [qui] peut non seulement avoir pour objet des lésions existantes, mais elle peut aussi être exercée, en exécution du droit de prévention, pour les lésions imminentes.* »⁵⁷⁸ Telle est également la particularité du terrorisme ; il inquiète davantage dans son interprétation en tant que menace à la paix et à la sécurité internationales lorsqu'il est déjà réalisé ; mais à la différence des conflits traditionnels entre Etats ou à l'intérieur de ceux-ci, le terrorisme se caractérise par une menace permanente, même si elle n'est pas forcément imminente. Les pratiques des attentats planifiés ou synchronisés attestent de son impact négatif sur la stabilité de la vie internationale. En fait, dans cette confrontation larvée à laquelle se livrent les groupes terroristes et les unités militaires qui les traquent, les adversaires ou ennemis ne sont pas aussi loin les uns des autres. Car, comme l'observait un artiste gabonais à propos de l'apartheid, « *Il n'y a plus de champ de bataille ; le champ de bataille est partout, car le front est là...où est l'ennemi.* »⁵⁷⁹

C'est pourquoi cette "guerre" mène à l'impasse et s'enlise, dès l'instant où ce conflit qui exige de ses belligérants un « *effort de longue haleine* »⁵⁸⁰ mené de surcroît par des combattants à visage masqué, rend problématique la récupération du prétendu Bien matériel ou moral que stipulent les doctrines de la Guerre juste. Effectivement, elle est sous-tendue par des biens matériels dans certains conflits inter-étatiques classiques, mais la Guerre juste peut également consister en une récupération de biens immatériels tels que les points d'honneur, la dignité, la paix et la tranquillité pour ce qui concerne les actes de terreur dans le cas des conflits contemporains. L'intervention en Afghanistan, qui a finalement un autre but que la riposte à une attaque illicite crée un lien étroit entre la paix, "insaisissable" dans ce pays, et la sécurité collective, dont l'ONU éprouve bien de mal à encadrer les mécanismes.

En définitive, il importe de remarquer que le discours des Gouvernements qui se prononcent sur l'action militaire effectuée en Afghanistan, près d'un mois après les attentats antiaméricains, corrobore l'idée de Guerre juste tout en se défendant de s'y investir au nom de tous les Etats épris de paix, de démocratie et de liberté.

Ainsi, les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies appuient-ils, *a posteriori*, la campagne militaire qui se continue en Afghanistan en raison du caractère juste de sa cause. Il en est de même de certaines chancelleries occidentales, qui se justifient que, pour n'avoir accédé à aucune des demandes d'extradition, d'expulsion des « présumés

⁵⁷⁶ KEPEL Gilles, « Les liens complexes de l'Islam et du terrorisme », entretien avec Marie-Pierre RICHARTE, *Le Trimestre du monde*, n° 34, 2^e trimestre 1996, pp. 9-17.

⁵⁷⁷ Il s'agit des résolutions n° S/RES/1267 (1999), n° S/RES/1333 (2000) et n° S/RES/1363 (2001); Egalement, résolutions n° S/RES/1368 (2001) et n° S/RES/1373 (2001), toutes précitées.

⁵⁷⁸ KLÜBER Jean-Louis, *Droit des gens moderne de l'Europe*, Tome second, Avec Supplément contenant une bibliothèque choisie du droit des gens, Librairie de J. G. Gotta, Stuttgart, 1819, p. 376.

⁵⁷⁹ Propos de l'artiste gabonais, Pierre-Claver AKENDENGUE dans l'album *SOWETO* et la chanson éponyme.

⁵⁸⁰ Selon l'expression de l'ancien Chancelier allemand, Gerhard SCHOEDER dans le résumé de son discours devant le Bundestag, le 16 Novembre 2001, *DAI* N° 1-1^{er} Janvier 2002, point 12, p. 23.

terroristes » voire de libération de prisonniers occidentaux incarcérés en Afghanistan et de fermeture des camps d'entraînement affectés aux groupes terroristes, « *les Taliban vont en payer le prix.* »⁵⁸¹ Les conséquences internes et externes de la guerre civile d'Afghanistan sont focalisées sur le comportement antidémocratique et belliqueux du régime fondamentaliste. Son élimination fait donc partie de la stratégie globale de stabilisation de l'Afghanistan et de sécurisation des Relations internationales. En attendant l'examen du volet politique mis en place par l'Accord de Bonn, il importe de ne voir ici que les dynamiques qui constituent l'Opération *Liberté Immuable*. Après avoir longuement étudié l'abus de droit que constitue la légitime défense appliquée à l'Afghanistan, sous l'effet contraignant des résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité, il importe alors de considérer les effets de l'intervention internationale sur la situation militaire en Afghanistan. Car celle-ci conduit à la destruction des capacités de nuisance des *Taliban* et des groupes terroristes, facilitant ainsi le retour victorieux du Front Uni de l'Alliance du Nord au pouvoir.

Malgré les circonvolutions employées pour justifier la légitime défense, il est aujourd'hui établi que l'objet de la campagne menée en Afghanistan est défini bien avant la constitution de la Coalition. Le but de la guerre, c'est le démantèlement du régime obscurantiste afghan et l'assainissement du territoire par l'élimination des mercenaires étrangers qui y trouvent refuge. Ce but détermine autant le retour à la paix que la tranquillité des territoires limitrophes sérieusement menacés par l'irrédentisme islamique, la prolifération du terrorisme de masse et le phénomène des Etats en déréliction. Les Nations Unies elles-mêmes exposent, après-coup, l'objet de l'intervention qu'elles placent plus tôt sous les auspices de la légitime défense.

En effet, à travers la résolution 1378 (2001), le Conseil de sécurité « [condamne] *les Taliban pour avoir permis que l'Afghanistan soit utilisé comme base d'exportation du terrorisme par le réseau Al-Qaïda et autres groupes terroristes et pour avoir accordé l'asile à Oussama Ben Laden, Al-Qaïda et autres éléments associés...* »⁵⁸² Un auteur parle d'ailleurs, à cet effet, d'une opération de salubrité publique ; tandis qu'un autre dénonce, dans le même ordre d'idées, l'« impérialisme défensif »⁵⁸³ des Puissances occidentales. Il semble en effet, qu'« *éliminer le régime taliban et purger l'Afghanistan du plus grand nombre possible de militants islamistes étrangers constitue un but de guerre qui relève de la salubrité, non seulement pour les Afghans et les Américains, mais pour les autres Etats menacés par ce fléau.* »⁵⁸⁴ D'un autre côté, la défaite des *Taliban* à Kaboul face à l'Alliance du Nord et leur capitulation à Kandahar le 7 Décembre 2001 n'ont pu être possibles qu'en raison des frappes de la Coalition sur le potentiel militaire de l'Emirat islamique. La convergence de ces deux éléments en un objet unique, témoigne du rattachement de l'action entreprise aux théories extensibles de la juste guerre et non au régime précis de la légitime défense.

L'Europe, pour sa part, n'est pas en retrait de ce mouvement car elle estime effectivement qu'« *[e]n Afghanistan, l'objectif reste l'élimination de l'organisation terroriste Al-Qaïda qui est à l'origine des attentats du 11 Septembre et dont les dirigeants n'ont pas été*

⁵⁸¹ Discours à la Nation du Président des Etats-Unis, le 7 Octobre 2001, *DAI* n° 22, 15 Novembre 2001, point 331, p. 879.

⁵⁸² Surtout, lorsqu'il déclare que « *les actes de terrorisme international constituent l'une des menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales au XXIe siècle* », résolution 1378 (2001) du Conseil de sécurité, *Op. cit.*, alinéa 4.

⁵⁸³ L'expression est de Robert COOPER, in WOLF Martin, « Pour une nouvelle forme d'impérialisme », *Courrier International*, 22-18 Novembre 2001, p. 51.

⁵⁸⁴ ETIENNE Gilbert, *Imprévisible Afghanistan*, Presses de Sciences Po, *Op. cit.* p. 121.

livrés par le régime des Talibans. »⁵⁸⁵ Le Gouvernement français ne dit pas autre chose, lorsqu'il affirme que la riposte des Etats-Unis poursuit « *l'identification et la punition des coupables et, au-delà, le démantèlement des réseaux terroristes, grâce à la coopération des pays où ils sont implantés. Ce sont là des objectifs précis auxquels nous pouvons nous associer pleinement.* »⁵⁸⁶ Quant au président de la République, il ne fait aucun doute que les opérations lancées par la Coalition internationale visent « *à punir les coupables et à détruire en Afghanistan les infrastructures des réseaux terroristes et leurs soutiens.* »⁵⁸⁷ La France réaffirme donc, que les opérations militaires en cours consistent à mettre hors d'état de nuire, les personnes impliquées dans ces épouvantables attentats et le chef de l'Etat déclare alors une guerre sans merci aux groupes terroristes opérant en Afghanistan, en appelant à une mobilisation de la Nation pour éradiquer l'intolérance et l'extrémisme⁵⁸⁸.

En considérant la plate-forme posée par le Conseil de sécurité, la doctrine martiale des Etats-Unis (« capturer Ben LADEN mort ou vif »)⁵⁸⁹, l'adhésion et même le supplément d'explication de l'Europe face aux doutes suscités par l'application de la légitime défense contre des actes de terrorisme, on peut affirmer que l'objectif de la Communauté internationale en Afghanistan est clair et prédéfini. En conséquence, il est à craindre que l'action autorisée par le Conseil de sécurité en Septembre 2001 ne soit sous-tendue par l'idée d'une expédition punitive, rappelant au passage les pratiques de représailles que prohibe et condamne avec vigueur l'Article 2 §§ 3 et 4 de la Charte des Nations Unies.

En effet, dans la mesure où les instances internationales, à l'unanimité, considèrent qu'une riposte est déterminée par l'idée d'exiger des comptes aux personnes impliquées dans les attentats anti-américains ou accusées d'y avoir participé, les registres de légitimité se brouillent considérablement par rapport au principe énoncé par la résolution 1368 (2001) du Conseil de sécurité. Il n'y a qu'à se référer à la Déclaration conjointe UE/Etats-Unis à ce propos⁵⁹⁰, pour s'inquiéter du caractère ambigu de l'intervention autorisée par les Nations Unies en Afghanistan, dont la tonalité ressemble à une chasse à l'homme.

Les deux Parties conviennent, effectivement, que « *[l]es responsables des attaques récentes doivent être recherchés et capturés et devront répondre de leurs actes. Nous organiserons une opération globale, systématique et durable pour éliminer le terrorisme international – ses instigateurs, ses acteurs et ses réseaux.* » Avant de poursuivre, sur un ton belliciste déjà prononcé dans les développements précédents, que « *[c]eux qui aident, soutiennent ou hébergent les auteurs, les organisateurs et les commanditaires de ces actes devront rendre des comptes.* » On croirait avoir déjà entendu cette rhétorique d'une instance réputée impartiale et animée par le seul, unique et suprême intérêt de rétablir la paix et non de souffler vivement sur des braises.

⁵⁸⁵ Conseil européen : Déclaration sur la lutte contre le terrorisme, Gand, 19 Octobre 2001, *DAI*, n° 23, paragraphe 354, *Op. cit.*

⁵⁸⁶ *Discours du Premier ministre devant l'Assemblée nationale*, le 3 Octobre 2001, *DAI* N° 22, 15 Novembre 2001, point 328, p. 875.

⁵⁸⁷ Message télévisé de Jacques CHIRAC, Président de la République, Paris, le 7 Octobre 2001, *DAI* N° 22- 15 Novembre 2001, p. 880.

⁵⁸⁸ Message télévisé du Président de la République, Paris, le 7 Octobre 2001, *Documents d'Actualité Internationale* n° 22 du 15 Novembre 2001, p. 880.

⁵⁸⁹ GRAHAM Bradley : « Saddam Hussein ou Ben Laden, il faudra choisir », *Courrier International*, n° 618, p.57

⁵⁹⁰ Déclaration de l'Union européenne-Etats-Unis, Bruxelles le 20 Septembre 2001, *Documents d'Actualité Internationale*, n° 21 du 1^{er} Novembre 2001, paragraphe 307, p. 835.

Près d'une décennie après le lancement des opérations en Afghanistan, est-il permis d'affirmer que cet objet qu'est le démantèlement du Gouvernement en exercice et l'élimination totale des forces ennemies, soit à présent atteint ou en passe de l'être? Et, dans la négative, quelle place occupent donc les principes de la Charte dont le Conseil de sécurité est chargé de protéger l'armature, quant aux modalités d'emploi de la force par les Etats sur la scène internationale? Cette dernière question reste pendante, d'autant que la situation politique et militaire demeure improbable en Afghanistan. Cette extension dans le temps et dans l'emploi de moyens militaires colossaux pour y faire face permet de noter le dépassement des exigences du juste recours à la force, car la théorie de la Guerre juste « *vise à restaurer le statu quo ante, l'état de choses antérieur, c'est-à-dire avant l'agression, avec une clause restrictive supplémentaire : que la menace exercée par l'Etat agresseur au cours des semaines ou des mois précédant l'agression ne soit pas incorporée à cette restauration.* »⁵⁹¹ Si tant il est que les actes du 11 Septembre 2001 puissent être assimilés à une agression.

A M. M. WALZER de poursuivre en rappelant que la Guerre juste « *a pour fin légitime la destruction ou la défaite, la démobilisation et le désarmement (partiel) des forces armées de l'agresseur. Sauf dans des cas extrêmes, comme celui de l'Allemagne nazie, elle ne va pas jusqu'à viser légitimement à la transformation de la politique intérieure de l'Etat agresseur ou au remplacement de son régime, objectif qui exigerait une occupation prolongée et une coercition massive de la population civile. Bien plus encore, elle exigerait une usurpation de souveraineté, ce qui est précisément la raison pour laquelle on condamne l'agression.* » Autant de traits caractéristiques du problème afghan, où il est permis d'observer, concomitamment, une interprétation abusive de la légitime défense et l'application d'une forme insolite de Guerre juste ; à moins que cette action ne soit devenue une guerre injuste⁵⁹².

On perçoit, nettement que l'objet de l'action militaire menée en Afghanistan et d'autres théâtres connexes n'a rien de similaire à la contre-attaque exigée par la légitime défense contre une agression armée ou une tentative d'agression. Car il s'agit, en l'espèce, d'une intervention poursuivant la « vengeance » ou la récupération d'un bien, somme toute immatériel ; si on ose faire momentanément abstraction des émanations de gaz et de pétrole qui s'échappent de la mer Caspienne voisine et des projets de construction de pipelines *via* le territoire afghan. Après la dérive de l'objet, peut-on toutefois affirmer que la cause de l'action menée en Afghanistan participe également à la dénaturaison des critères de validité de la théorie du juste recours à la force sur la scène internationale ?

C : UNE CAUSE PREDETERMINEE : LE MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SECURITE INTERNATIONALES

Est bien curieuse, cette légitime défense, répondant à des actes terroristes et reconnue puis confirmée dans deux résolutions qui commencent par considérer le terrorisme en tant que menace contre la paix et la sécurité internationales⁵⁹³. C'est pourquoi, il paraît conforme à une lecture négative de la Charte (ce que la Charte ne prévoit point) et commode, par exclusion,

⁵⁹¹ WALZER Michael, *Guerres justes et injustes*, Gallimard, *Op. cit.*, p. 21.

⁵⁹² TAGHI KAROUBI Mohammad, *Just or Unjust War ? International Law and Unilateral Use of Armed Force by States at the Turn of the 20th Century*, 2004, *Op. cit.*, 267 p

⁵⁹³ Résolution n° S/RES/1368 (2001), *Op. cit.* alinéa 2 ; Résolution n° S/RES/1373 (2001), *Op. cit.* alinéa 3.

d'intégrer la justification de l'intervention en Afghanistan au registre des causes prédéterminées observées dans le cadre de la Guerre juste.

Le rappel du *dialogue de sourds* pratiqué entre le Conseil de sécurité et les *Taliban* à propos du recèle de groupes et d'activistes terroristes pour l'un ; et de la juste application du *Pachtounwali* ou « Code d'honneur et d'hospitalité pachtoune » aux invités de marque pour les autres, permet de situer clairement les fondements lointains de l'action officiellement présentée comme une riposte en légitime défense qui, en réalité, s'enchevêtre avec les préoccupations de paix et de sécurité internationales⁵⁹⁴.

Point n'est d'ailleurs besoin de revenir aux résolutions 1189 (1998), 1193 (1998) ou 1214 (1998), 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité ; les déclarations, commentaires et prises de position des principaux acteurs de la campagne d'Afghanistan suffisent largement à démontrer que la cause préétablie, de l'intervention internationale, c'est le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il s'agit là, moins d'un avatar des spectaculaires attentats de l'automne 2001 que d'une conséquence des résolutions 1214 (1998) et 1267 (1999), où le Conseil de sécurité établit que la lutte contre le terrorisme constitue une tâche de maintien de la paix et de la sécurité internationales⁵⁹⁵.

Une telle entreprise est une cause de Guerre juste, car à la suite de Saint AUGUSTIN, sous la doctrine traditionnelle du juste recours à la force, Saint THOMAS D'AQUIN affirmait, déjà, que « *ceux qui font de justes guerres ont la paix pour but.* »⁵⁹⁶ On serait tenté de mettre à jour cette pensée au contexte en vigueur sous la Charte de l'ONU en faisant plutôt observer que *les guerres qui ont la paix pour objectif sont légitimes*⁵⁹⁷, puisque la guerre en soi est, depuis le Pacte Briand-Kellogg de Juillet 1929, également déclarée hors-la loi dans le système instauré par la Charte des Nations Unies⁵⁹⁸.

Pour ce qui touche à l'Afghanistan, il importe de noter que l'Union européenne reste attachée à son soutien envers les Etats-Unis, en condamnant, dans le cadre de sa Politique étrangère et de sécurité commune, une « *agression contre l'humanité [qui] a frappé au cœur une nation amie avec qui l'Union européenne partage le combat pour un monde meilleur.* »⁵⁹⁹

Quant aux Etats, ils trouvent une prodigieuse astuce dans des réclamations persistantes tendant à justifier le caractère pacifique des pays *contraints* à mener des opérations militaires contre le gouvernement en place. Les Etats-Unis sont les premiers à déclarer : « *Nous sommes une nation pacifique. Il n'empêche, comme nous l'avons appris si soudainement et si tragiquement, que la paix est impossible dans un monde où la terreur frappe subitement. Etant donné la nature de la nouvelle menace actuelle, la seule façon de rechercher la paix, c'est de rechercher ceux qui la menacent.* »⁶⁰⁰ Autrement dit, les Etats-Unis n'ont pas d'autre

⁵⁹⁴ Voir, pour une vue complète, AKTYPIS Spyridon, « *L'institution de la légitime défense en droit international : du droit naturel à l'ordre public international* », Thèse pour le Doctorat de l'Université de Paris II (Panthéon-Assas), 2007.- 631 f., sous la direction de M. Emmanuel DECAUX.

⁵⁹⁵ A l'alinéa 13 de la résolution n° S/RES/1214 (1998), précitée, le Conseil de sécurité constate effectivement que « la répression du terrorisme international est essentielle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. » Conviction réaffirmée à l'alinéa 5 de la résolution n° S/RES/1267 (1999), précitée.

⁵⁹⁶ BACOT Guillaume, *La doctrine de la guerre juste*, Economica, *Op. cit.* p. 30.

⁵⁹⁷ Article 2, § 7 *in fine* et Article 42 de la Charte, in DUPUY Pierre-Marie, *GTDIP*, n° 1, *Op. cit.* pp. 4 et 12.

⁵⁹⁸ A cet effet, l'Article 2 § 4 de la Charte déclare-t-il que les Etats membres de l'ONU « s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les Buts et Principes des Nations Unies. » In DUPUY Pierre-Marie, *GTDIP* n° 1, *Op. cit.*, p.4.

⁵⁹⁹ Voir Déclaration commune des chefs d'Etats ou de Gouvernement de l'UE, de la Présidente du Parlement européen, du Président de la Commission européenne et du Secrétaire général/Haut Représentant pour la PESC, le 14 Septembre 2001, in *Bull. UE* 9-2001, point 1.6.4, *Op. cit.*

⁶⁰⁰ Discours à la Nation de George W. BUSH, *Op. cit.*, p. 880.

choix que de pourchasser les individus mis en cause, quelle que soit d'ailleurs la durée de cette entreprise. On aurait pu penser à la douleur de la victime dans des circonstances fort tragiques que représentent les attentats du 11 Septembre si l'Europe n'avait apporté sa part d'émotion à cette dynamique. Le plus fidèle Allié européen des Etats-Unis délivre, en écho, ce message presque identique à ses concitoyens : « *Nous sommes pacifiques. Mais nous savons que, parfois, pour défendre la paix, nous devons nous battre.* »⁶⁰¹ L'adverbe « parfois » exprime manifestement le caractère exceptionnel de cet appel à la mobilisation, tant l'enjeu et l'intérêt sont vitaux.

Ainsi, au terme de cette précaution consistant à rassurer les opinions sur les intentions pacifiques des Etats membres de l'UE impliqués dans l'action militaire, les Autorités compétentes finissent par préciser nommément les valeurs qu'elles entendent défendre en Afghanistan. La France y perçoit, par l'entremise du chef du Gouvernement: « *le respect de la vie, la démocratie, la liberté* »⁶⁰² ; tandis que le chef de l'Etat appelle la Nation à se mobiliser pour cette périlleuse et incertaine intervention en prévenant que « *la liberté et la dignité sont à ce prix.* »⁶⁰³ La Déclaration conjointe de l'UE et des Etats-Unis à Bruxelles engage les deux Parties à préserver leurs citoyens des actes de terrorisme au nom des libertés individuelles, du respect de la légalité et de l'Etat de droit, autres valeurs fondamentales des sociétés dites démocratiques⁶⁰⁴.

En définitive, on peut comprendre que l'idée même de cause juste crée une confusion entre le droit d'exception constaté et encadré à l'Article 51 de la Charte et les théories, plus larges, de guerres justifiées par le caractère légitime de leurs réactions. Cependant, le fait que l'intervention en Afghanistan soit fondée sur une cause prédéterminée, la rattache davantage aux doctrines de la Guerre juste qu'au droit de légitime défense, étiré jusqu'à l'excès, à l'aune des réactions aux attentats de Septembre 2001⁶⁰⁵. On se souvient encore du positionnement du Royaume-Uni, dont le Premier ministre préparera l'opinion nationale, avec insistance, à l'engagement imminent des Forces britanniques en Afghanistan : « *Nous ne le faisons que si nous croyons que la cause est juste. Cette cause est juste. Le meurtre de près de sept mille innocents en Amérique était une attaque contre liberté, contre notre mode de vie, une attaque contre les valeurs civilisées du monde entier* »⁶⁰⁶ ; au premier rang desquelles s'élèvent la paix et la sécurité internationales.

Ainsi, l'appui de l'Europe à l'interprétation extensive de la légitime défense par les Nations Unies face à la crise protéiforme qui menace la stabilité du monde à partir du territoire afghan, a-t-il pour conséquence la réapparition des vieilles doctrines de justes guerres, semant ainsi la confusion entre un droit strictement réglementé et des théories subjectives fondées sur l'*émotion* et la notion polémique de *valeurs*⁶⁰⁷. C'est pour aider les Nations Unies et ses Etats membres à assouplir, à corriger et à relativiser les effets néfastes

⁶⁰¹ Voir extraits de la conférence de presse du Premier ministre britannique à Londres, le 7 Octobre 2001, *DAI* N° 22, *Op. cit.*, p. 881.

⁶⁰² Discours du Premier ministre, Lionel JOSPIN à l'Assemblée nationale, Paris le 3 Octobre 2001, *DAI*, n° 22, *Op. cit.* p. 874.

⁶⁰³ Discours à la Nation du Président des Etats-Unis, le 7 Octobre 2001, *DAI* n° 22, 15 Novembre 2001, paragraphe 331, *Op. cit.* p. 880.

⁶⁰⁴ Déclaration de l'Union européenne- Etats-Unis, Bruxelles le 20 Septembre 2001, *Documents d'Actualité Internationale*, *Op. cit.* paragraphe 307.

⁶⁰⁵ VERHOEVEN Joe, « Les 'étirements' de la légitime défense », *A.F.D.I.* LXVIII-2002, pp. 49-80.

⁶⁰⁶ Conférence de presse du Premier ministre, Londres le 7 Octobre 2001, *DAI* n° 22, *Op. cit.* p. 881

⁶⁰⁷ Ainsi, le Premier ministre français déclare-t-il, devant la Représentation nationale : « L'émotion reste aujourd'hui immense. Cette émotion, partagée par l'ensemble de nos concitoyens, se double d'une vive inquiétude pare que ces actes de terrorisme sont un défi directement adressé à nos valeurs les plus profondes... ». Discours du 3 Octobre 2001, *DAI*, n° 22, *Op. cit.* paragraphe 328, p. 874.

des abus de droit résultant de l'engagement normatif et de l'intervention militaire en Afghanistan⁶⁰⁸, que l'Europe met en place un dispositif équilibré de répression et de protection judiciaire des droits de l'Homme dans cette campagne universelle qui mobilise les chancelleries, les Etats-majors et les Centres de recherche stratégique, face à cet ennemi invisible mais certainement plus proche qu'on se l'imagine : le terroriste.

SECTION 2 : L'APPORT D'UN DISPOSITIF DE REPRESSION ET DE PROTECTION JUDICIAIRE DES DROITS DE L'HOMME DANS LA LUTTE INTERNATIONALE CONTRE LE TERRORISME

Il est souligné plus haut⁶⁰⁹, que les conséquences humanitaires et les atteintes aux Droits de l'homme des régimes de sanction économiques et politiques décidés à l'encontre des *Taliban* et des personnes réputées appartenir à des groupes terroristes, tendent à discréditer, à fragiliser, à fragmenter l'action des Nations Unies et de ses partenaires dans la lutte internationale contre le terrorisme à partir du territoire afghan. Bien qu'engagée dans le processus d'isolement, d'affaiblissement, d'élimination totale des réseaux terroristes et des mouvements insurrectionnels qui prennent en capture l'Etat, l'Europe s'ingénue à imaginer une méthode de travail reposant sur une collaboration sans discontinuer aux mesures restrictives internationales et leur évaluation judiciaire. Le mécanisme mis en œuvre par l'Union et la Communauté européenne tend, non seulement à faire contrepoids aux mesures administratives résultant des Etats membres, mais il sert aussi et surtout à conférer une charge supplémentaire de légitimité au travail laborieux de la Communauté internationale. Ce parfait équilibre, dont l'Organisation des Nations Unies félicite vivement l'instauration⁶¹⁰, est caractérisé, d'une part, par l'adoption des positions communes inter-piliers du 27 Décembre 2001 (paragraphe 1) puis par les délibérations de la justice Communautaire sur le régime de sanction post-*taliban* (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'adoption des positions communes inter-piliers du 27 Décembre 2001

La notion d'intervention⁶¹¹, utilisée volontiers en lieu et place de légitime défense dans les présents développements, recouvre un large spectre d'actions comprenant la riposte militaire illimitée et incontrôlable résultant substantiellement de la résolution 1368 (2001), qui n'eût même pas besoin de s'appuyer sur le Chapitre VII ; et le volet de « guerre économique et financière » peu après instauré par la résolution 1373 (2001) également porteuse des effets de la légitime défense. Si les Etats-Unis occupent l'espace médiatique global par des actions militaires d'envergure, le rôle de l'Europe est néanmoins incontournable dans la dynamique mise en place par l'ONU, pour libérer l'Afghanistan et la Société internationale du péril

⁶⁰⁸ CORTEN Olivier et DUBUISSON François, « Opération "Liberté Immuable": une extension abusive du concept de légitime défense », *R.G.D.I.P.* 2002-1, pp. 51-77.

⁶⁰⁹ *Supra* : Chapitre II (Titre I), Première partie de la présente étude, pp. 109 s.

⁶¹⁰ Lettre datée du 11 mai 2009, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant *Al-Qaida*, les *Taliban* et les personnes et entités qui leur sont associées, portant rapport de l'Equipe de surveillance, Document S/2009/245 du 13 Mai 2009, paragraphe 19, *Op. cit.*

⁶¹¹ TARDY Thierry, « L'intervention dans les années quatre-vingt-dix : réflexions autour d'un concept évolutif », *Annuaire Français de relations internationales*, 2001, Vol. II, pp. 771-786.

représenté par les *Taliban* et leurs complices, directement ou indirectement liés à l'organisation *Al-Qaïda*. Cette fonction mobilisatrice, tenue par la Politique étrangère et de sécurité commune, repose sur le concours du pilier intergouvernemental à la conceptualisation de la notion de terrorisme (A). L'inscription de la lutte antiterroriste au rang d'« *objectif prioritaire de l'Union européenne* » encourage ainsi la diffusion des effets de la PESC aux piliers communautaire et des Affaires intérieures (B).

A : LE CONCOURS DU PILIER INTERGOUVERNEMENTAL A LA CONCEPTUALISATION DE LA NOTION DE TERRORISME

Les efforts menés par les Nations Unies n'ayant pas encore abouti à l'adoption d'une convention globale relative au terrorisme, les efforts visant à prévenir et à réprimer ce phénomène semblent vains, tant il manque une définition générale, consensuelle et juridique de la notion en cause. Or, le traitement licite et efficace des actes de terrorisme nécessite une approche conceptuelle de cette catégorie de violences illicites que le Conseil de sécurité considère comme « *l'une des menaces les plus graves à la paix et à la sécurité internationales au XXIe siècle.* »⁶¹² Ce vide juridique incite d'ailleurs l'ONU et d'autres Organisations internationales à appeler soudainement les Etats à adhérer aux douze (12) instruments internationaux jusque-là adoptés sur la gestion du terrorisme et à leur donner pleine effectivité.

L'adoption de la résolution 1373 (2001), que d'aucuns certifient comme une véritable décision, donne une nouvelle impulsion aux procédures de lutte internationale contre le terrorisme, au moment où se prépare l'intervention contre les *Taliban* et les réseaux terroristes assimilés. La question centrale est de savoir comment préconiser l'élimination militaire et normative d'une menace dont le concept est insaisissable. Est-ce, en conséquence, réaliste d'en recommander l'élimination des sources, si tel phénomène ne fait l'objet d'une définition juridique globale, même imparfaite et controversée ?⁶¹³ Au terme de cinq (5) années d'implication constante en matière de sanctions internationales et de protection du droit humanitaire en Afghanistan, l'Union européenne décide de s'ouvrir à cette perspective, à travers les positions communes du Conseil. Il s'agit des positions communes qualifiées d'*inter-piliers* ou *trans-piliers*, adoptées sur la double base des dispositions empruntant à la fois au secteur de la Politique étrangère et de sécurité commune et au domaine, tout aussi essentiel, de la Sécurité intérieure.

Ce double fondement leur permet ainsi de mettre en œuvre l'ensemble des procédures relatives au mécanismes intergouvernementaux et aux mesures communautaires par le truchement de la fonction judiciaire. L'instrument fondateur de cette dynamique est la position commune 2001/931/PESC, qui a pour principaux mérites l'esquisse d'une typologie européenne de l'acte de terrorisme (1°) et l'instauration d'un schéma d'identification du groupe terroriste (2°).

⁶¹² Résolution n° S/RES/1377 (2001) du 12 Novembre 2001 : Annexe, alinéa 3.

⁶¹³ Selon une observation bien avisée : « *Une action est dénommée terroriste lorsque ses effets psychologiques sont hors de proportion avec ses résultats purement physiques* », Raymond ARON, *Penser la guerre, Clausewitz*, Gallimard, 1976, Cité par GAYRAUD Jean-François et SENAT David, *Le terrorisme*, PUF, « *Que-sais-je ?* », Paris, 2002, p.24.

1°)-L'esquisse d'une typologie européenne de l'acte de terrorisme

Les tentatives de définition de la notion de terrorisme⁶¹⁴, ce « mal qui répand la terreur »⁶¹⁵, participent, dans un contexte de menaces asymétriques croissantes et virulentes, à l'enracinement d'une nouvelle conception de la sécurité internationale⁶¹⁶. Même si l'impact des positions communes de Décembre 2001 semble plus significatif sur le titre VI du Traité, ces actes ne marquent pas moins l'engagement du pilier intergouvernemental dans la gestion d'une menace émergente à la sécurité collective. Aussi grâce à leur impulsion motrice, quand bien même les attentats du 11 Septembre 2001 n'ont pas abouti à la traduction en justice des principaux accusés ou présumés auteurs devant des organes judiciaires de l'ONU, l'intensification des méthodes judiciaires et policières de l'Union connaît une avancée décisive vers l'établissement d'un système européen de sécurisation des frontières extérieures. D'autant plus que l'alinéa 1 de la position commune 2001/931/PESC déclare considérer la lutte antiterroriste, non plus comme le traitement d'un délit interne, mais comme une mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Lors même que les tentatives de définition éparses proposées par la doctrine sur le terrorisme restent fortement influencées par le Droit pénal ou le Droit administratif des Etats, l'Europe se propose d'élargir cet horizon.

Ainsi, l'article premier, paragraphe 3 de la position commune 2001/931/PESC entend-il « par *acte de terrorisme*, l'un des actes intentionnels suivants, qui, par sa nature ou son contexte, peut gravement nuire à un pays ou à une organisation internationale, correspondant à la définition d'infraction dans le droit national .»⁶¹⁷ A partir du but assigné à un acte de violence illicite, l'UE propose une définition par l'exemple ou une typologie de l'acte de terrorisme, dont on note comme desseins l'intimidation de populations civiles (b), la contrainte illicite sur une Autorité dirigeante (b), la déstabilisation ou la destruction d'une personne morale (c).

a)-L'acte visant à intimider les populations civiles

Selon la classification de l'Union européenne, tout acte délibéré, de violence illicite visant à intimider une population civile, est considéré comme acte de terrorisme. Entrent dans ce cadre, les violences graves exercées contre l'intégrité physique et morale de personnes, pouvant conduire à la mort⁶¹⁸. Sont également intégrées à cette catégorie, les atteintes aux installations publiques et privées, ainsi qu'aux moyens de transport, menaçant d'une manière certaine des vies humaines⁶¹⁹. On note, en outre, dans cette qualification, en tant qu'actes de

⁶¹⁴ Face à une impossible « définition œcuménique » du phénomène, certains s'essayaient hardiment à une typologie. GAYRAUD Jean François, SENAT David, *Le terrorisme*, PUF, Collection « Que sais-je ? », pp. 13-64 ; MARRET Jean-Luc, « Les modes d'action terroristes », *Questions internationales* n° 8, Juillet-Août 2004, pp. 36-43.

⁶¹⁵ SUR Serge, « Un mal qui répand la terreur », *Questions internationales* n° 8, *Op. cit.*, p. 5, 6.

⁶¹⁶ JIANMIN Wu, « Pour un nouveau concept de sécurité internationale », in BONIFACE Pascal (dir.), *Le 11 septembre 2001. Un an après*, *Op. cit.* pp. 95-98.

⁶¹⁷ L'identification du terroriste est une question qui ne semble pas avoir été résolue : JACOB Antoine : « L'utilisation du terme "terroriste" fait l'objet d'un débat », *Le Monde*, 11 septembre 2002, p. 16.

⁶¹⁸ Position commune du Conseil (2001/931/PESC), précitée, article 1^{er} paragraphe 3, iii)-b et iii)-a.

⁶¹⁹ Position commune 2001/931/PESC du Conseil, précitée, article 1^{er} paragraphe 3, iii)-d.

terrorisme, le fait de répandre des substances nocives à caractère chimique ou biologique⁶²⁰ ; de causer des incendies criminels ; des inondations ou des explosions, afin d'attenter à la vie des populations⁶²¹. On finit, à ce propos, en classant les perturbations volontaires causées aux équipements fournisseurs d'énergie et de ravitaillement en ressources naturelles parmi les actes que le Conseil « Affaires générales » affuble du sceau d'actes terroristes⁶²².

A ces situations qui ont pour but d'épouvanter ou terroriser les populations, afin de les inciter à se rallier ou faire semblant de se rallier à une cause extérieure contre leurs gouvernants, s'y ajoutent aussi d'autres types d'acte d'ordre psychologique, où l'exercice d'une contrainte illicite est directement porté sur le groupe humain destinataire de la revendication ou du mécontentement exprimé par la violence.

b)-L'acte de contrainte illicite sur une autorité dirigeante

L'exercice violent de quelque influence sur une autorité instituée est perçu comme un acte de terrorisme. Il s'agit, précisément, de ce type d'action visant « à *contraindre indûment des pouvoirs politiques ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.* »⁶²³ Les meilleures illustrations sont données par des opérations consistant à enlever ou prendre en otage des ressortissants du pays visé ou des membres de l'institution concernée⁶²⁴.

D'autres cas d'actes de terrorisme se manifestent par les détournements de moyens de transport à usage civil ou commercial ; tandis que certains autres s'expriment par toute manœuvre visant à fabriquer, posséder, acquérir et transporter ; livrer ou employer des produits dangereux, des équipements militaires y compris nucléaires pour semer la peur dans l'opinion ou auprès des décideurs. L'autre variante est constituée par des activités qui ont pour ambition « *la recherche et le développement* » des matériels et matériaux susmentionnés⁶²⁵. D'infraction de droit commun, qui le confinait autrefois aux règles parfois allégées voire inhumaines du Droit répressif, l'acte de terrorisme acquiert ainsi un statut d'infraction politique, dont l'ensemble des éléments constitutifs financiers, comportementaux, moraux ou logistiques, sont par ailleurs érigés en crimes internationaux par le paragraphe 1 alinéa b de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, appliquée en Droit international et adaptée en Droit communautaire par la position commune 2001/930/PESC en son article premier.

En ce qui concerne les composants exposés plus haut, il convient d'observer qu'il s'agit d'actions plus ou moins cohérentes et ciblées sur des objectifs prédéterminés et desquels (civils ou gouvernants), les commanditaires, responsables ou auteurs de violences non-légitimes à visée politique attendent un comportement particulier. Or en dehors de ce type de manifestation du terrorisme, d'autres méthodes tombées dans l'escarcelle du terrorisme, ne pratiquent guère cette discrimination. Elles laissent entrevoir des

⁶²⁰ GIZOWSKI Sylwin, « Terrorisme et armes chimiques : des menaces nouvelles ? », in BONIFACE Pascal (Dir.), *Le 11 septembre : Un an après*, PUF, Paris, 2002, pp. 21-25.

⁶²¹ Position commune 2001/031/PESC, précitée, paragraphe 3, iii)-g.

⁶²² Position commune du Conseil (2001/931/PESC), *Op. cit.* paragraphe 3, iii)-h.

⁶²³ Position commune du Conseil (2001/931/PESC), précitée, article 1^{er} paragraphe 3, ii).

⁶²⁴ Position commune du Conseil (2001/931/PESC), précitée, article 1^{er} paragraphe 3, iii) et iii)-c.

⁶²⁵ Position commune du Conseil (2001/931/PESC), précitée, article 1^{er} paragraphe 3, iii)-f.

caractéristiques d'actes de représailles ; une forme de chantage. Ne pouvant obtenir une prestation ou un comportement ; à condition de réaliser ou non une revendication, l'intégrité physique, morale et matérielle des individus est menacée. Sans distinction ; sans sélection des cibles et des personnes mises en cause.

Parmi ces autres manifestations du terrorisme se trouvent les actes dont le seul but est de déstabiliser ou détruire une structure menant une activité qui met à mal les ambitions ou revendications de certains individus ou groupements nourris d'extrémisme.

c)-L'acte de déstabilisation ou de destruction intentionnelle

Certains attentats ont pour but d'atteindre les structures vitales d'un Etat ou d'une organisation à caractère international ; ces attaques peuvent ainsi viser les institutions constitutionnelles et les structures politiques du pays ou les organes dirigeants de la personne morale concernée⁶²⁶. On note parmi les actes terroristes de cette nature, « *le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables.* »⁶²⁷ C'est, sous cet angle, que le caractère politique de l'infraction terroriste devient manifeste ; par surcroît, lorsque l'intention de nuire des personnes ou groupes intéressés n'inspire plus de doute.

Au regard des atteintes aux centres névralgiques de la finance internationale et de la Défense nationale de la Première puissance militaire, on peut observer que les attentats du 11 Septembre composent cette catégorie. Ce *modus operandi* intègre également, dans la catégorie des actes de déstabilisation et de destruction graves des moyens de transport d'un Etat, les attentats à l'explosif perpétrés dans des trains et métropolitains bondés de passagers en 2004 à Madrid⁶²⁸ et 2005 à Londres⁶²⁹. Il est à souligner, toutefois, que la plupart de ces actes ont des effets traumatiques ou catastrophiques multiples, qui leur permettent d'agir à la fois sur la psychologie des gouvernés et de leurs dirigeants. C'est la raison pour laquelle, la position commune 2001/931/PESC considère que la menace de recourir aux moyens énumérés ci-dessus, la conduite d'un groupe terroriste constituent des actes de terrorisme⁶³⁰.

Cependant, une chose est de compter minutieusement la direction de telles entités dans la réalisation des actes incriminés et qui composent une catégorie quelque peu homogène. Une autre en est de l'identifier avec efficacité et exactitude parmi la myriade des mouvements, brigades, sectes, réseaux et groupuscules ; cellules, entités, cercles malfaisants et organisations criminelles qui opèrent, à visage masqué, à l'intérieur comme à l'extérieur des Etats pour atteindre les intérêts d'autres pays envers lesquels ils forment et ruminent quelque ressentiment ou hostilité.

⁶²⁶ Position commune du Conseil (2001/931/PESC), précitée, article 1^{er} paragraphe 3, iii).

⁶²⁷ Position commune du Conseil (2001/931/PESC), précitée, article 1^{er} paragraphe 3, iii)-d.

⁶²⁸ Résolution n° S/RES/1530 (2004) du Conseil de sécurité, 11 Mars 2004.

⁶²⁹ Résolution n° S/RES/1611 (2005) du Conseil de sécurité, 07 Juillet 2005.

⁶³⁰ Voir respectivement, article 1^{er} paragraphe 3, iii)-i) et iii)-j).

2°)-L'instauration d'un schéma d'identification du groupe terroriste

S'employer à proposer une typologie des actes considérés et qualifiés comme actes de terrorisme ne peut avoir de véritable intérêt qu'à condition de déterminer, en complément à cette esquisse de classification, ce qu'est, selon la terminologie du Conseil de sécurité et la doctrine de l'Union européenne, un *groupe terroriste*. Justement, on relève à l'article premier, paragraphe 3 *in fine* de la position commune 2001/931/PESC du Conseil de l'Union européenne, que ce type d'organisation est une « *association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des actes terroristes.* » A la lumière de cette définition, qui est en réalité la description de l'entité visée par les instances internationales pour son rapport aux actes de terrorisme, deux conditions cumulatives doivent donc être réunies pour qu'une assemblée de personnes physiques soit identifiée comme un groupe terroriste. Celle-ci doit, tout d'abord, présenter les caractères d'une association structurée de plus de deux membres (a) et justifier, ensuite, d'une action concertée aux fins d'actes terroristes (b).

a)-Une association structurée de plus de deux membres

Le critère essentiel d'un groupe terroriste, est, selon la position commune 2001/931/PESC, celui de l'existence d'une association qui ne relève pas du rassemblement spontané. L'explication d'un vocable entraînant la définition d'un autre, l'article 1^{er} paragraphe 3 *in fine* précise que l'expression *association structurée* signifie « *une association qui ne s'est pas constituée par hasard pour commettre immédiatement un acte terroriste et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée.* »

Au regard de la législation d'un certain nombre d'Etats membres de l'UE telle que la France, le sens attribué au terme d'association ici, ne recoupe pas l'acception qu'il tire de la Loi de Juillet 1901 relative aux organisations apolitiques et à but non lucratif⁶³¹. Le sens que recouvre l'association structurée n'évoque pas non plus l'idée d'une unité militaire ; mais un groupe composé d'au moins trois agents, actifs et discrets.

C'est à cet effet qu'entrent en considération les deux autres composantes de l'association structurée que sont la pluralité de membres et une durée suffisamment éprouvée, qui détache ce type de groupe de simples coïncidences d'attroupement de masse, de colocation ou de corrélation d'ordre professionnel. Néanmoins, la rigueur quant aux conditions de forme, d'attribution de compétences précises à chacun des membres n'y est pas requise ; le principal critère d'un groupe terroriste organisé en association structurée, serait donc, au regard des critères ici déterminées, son caractère informel, informe et souvent constituée autour d'un chef charismatique.

Cette précision permet de distinguer les groupes dits « actifs » d'autres entités appelées « *cellules dormantes.* » Autant de caractéristiques qui font dire à certaines analyses, que le terroriste est un ennemi sinon sans figure, mais qui comporte tout au moins une double

⁶³¹ Notamment, article 1^{er} de la loi du 1^{er} Juillet 1901, *relative au contrat d'association* et dont la dernière consolidation date du 16 Mai 2009.

face⁶³². Cela va sans dire, que l'objectif de cette association structurée, de plus de deux membres ; établie dans une durée suffisamment affirmée ; sans division explicite de travail en son sein, c'est de se concerter discrètement et minutieusement en vue de planifier, commanditer et réaliser des actes dont la nature est définie précédemment.

b)-Une action concertée aux fins d'actes terroristes

L'identification d'une association en tant que groupe terroriste exclut le hasard, la spontanéité et l'improvisation. Elle suppose donc l'existence d'un réseau bien élaboré de contacts, d'adresses, de cibles potentielles, d'agents et de moyens à mettre en œuvre pour exécuter une action violente ou une menace de nature à semer l'effroi. La tactique de camouflage, d'immersion de ses agents dans les couches les plus ordinaires de la société⁶³³ obéit à une recherche d'efficacité quant au choix des différents éléments constitutifs des projets mis en route ; tous les rôles sont à préparer avec soin, car un seul obstacle dans le processus entraîne l'échec du projet⁶³⁴. Les attentats perpétrés en 2001 aux Etats-Unis révèlent que nombre des pirates de l'air résidaient dans ce pays et qu'ils possédaient des connaissances, au moins rudimentaires, de l'art de piloter.

Il importe de relever autant, que les personnes ayant attenté à la vie de Chah MASSOUD jouent le rôle de journaliste de reportage⁶³⁵, pour mieux infiltrer le quartier général du principal opposant aux *Taliban* et aux associations structurées associées⁶³⁶. La concordance des composants énoncés par la position commune 2001/931/PESC montre à quel point ces attentats, commis en l'espace de deux jours, relèvent d'une action patiemment et précautionneusement élaborée. Ceci sous-entend, en conséquence, l'utilisation de technologies de communication et d'information modernes. L'instauration de ce critérium apparaît essentielle à l'impérieuse distinction entre associations légalement constituées et celles poursuivant, en secret, l'emploi de la violence illicite pour soutenir ou intensifier des revendications d'ordre politique⁶³⁷. Une telle précaution aide à une application équitable et efficace des mesures de restriction exigées par le Conseil de sécurité aux Etats et autres partenaires des Nations Unies dans la lutte antiterroriste.

Les positions communes inter-piliers du Conseil en date du 27 Décembre 2001 manifestent ainsi leur portée fédératrice dans l'action globale menée contre le terrorisme, tant au niveau des instruments internationaux qu'au sein de l'Union européenne même. A travers ces actes du Titre V du Traité, la Politique étrangère et de sécurité commune diffuse ses effets aux piliers communautaire et judiciaire de l'UE, ce qui permet de renforcer le dispositif mis en œuvre contre les *Taliban* et l'organisation *Al-Qaïda*.

⁶³² BALENCIE Jean-Marc, « Les mille et un visages du terrorisme contemporain », *Questions internationales* n° 8 – Juillet-Août 2004, pp. 6-20 ; Dans la même revue : ARCHAMBAULT Jean-Claude (Entretien), « Le terroriste : l'homme aux deux visages », pp. 46-48.

⁶³³ Méthode ou moyen d'action dits conventionnels : MARRET Jean-Luc, « Les modes d'action terroristes », *Questions internationales* n° 8, *Op. cit.*, p.38.

⁶³⁴ MARRET Jean-Luc, « Les modes d'action terroristes », *Op. cit.* pp. 36-43.

⁶³⁵ CAUSSE Françoise, *Quand la France préférerait les taliban. Massoud in memoriam*, Les Editions de Paris, *Op. cit.*, p.192, 193

⁶³⁶ WILSON Martin : "La guerre secrète contre *Al Qaïda*", Documentaire, série thema, *Arte*, 02 Mars 2004, 20H45-22H50 [En trois parties :1-Europe : L'ennemi invisible ; 2-USA :La chasse aux cellules dormantes ;3-Asie : Les zones grises du terrorisme].

⁶³⁷ MARRET Jean-Luc, « Les modes d'action terroristes », *Questions internationales* n° 8, *Op. cit.*, p. 38.

B : LA DIFFUSION DES EFFETS DE LA PESC AUX PILIERS COMMUNAUTAIRES ET DES AFFAIRES INTERIEURES

Jusqu'à l'adoption des instruments juridiques pris en vertu du Titre V du Traité UE en Décembre 2001, l'action commune 96/668/PESC⁶³⁸ du Conseil est le seul et rare acte de la Politique étrangère et de sécurité commune à justifier d'une double base légale, empruntant à deux « piliers » de l'Union. En effet, les positions communes 2001/930/PESC et 2001/931/PESC du Conseil reposant à la fois sur la double base juridique des Articles 15 et 34 du Traité sur l'Union européenne, offre à cette Organisation internationale ainsi qu'à ses Créateurs, l'opportunité d'agir avec efficacité et sur tous les domaines stratégiques de la lutte contre la planification, le financement, la réalisation des actes terroristes, parallèlement à l'intervention menée en Afghanistan. Il apparaît d'ailleurs bien clairement que la traque financière⁶³⁹ par la Communauté internationale constitue le volet normatif de la très controversée « guerre »⁶⁴⁰ menée contre le terrorisme sur le théâtre afghan.

Aussi, au moment où les Etats membres appuient matériellement et en personnel militaire l'intervention internationale officiellement sous-tendue par le droit de légitime défense contre l'Emirat islamique et les réseaux d'activistes qui y ont trouvé refuge, les positions communes inter-piliers du Conseil au titre de la PESC servent d'inspiration à la décision-cadre 2002/475/JAI sur le terrorisme (1) On relève, par ailleurs, que la propagation de leurs effets dans les secteurs que les troisième et premier piliers ont en partage se caractérise par la « contamination » des méthodes communautaires par des actes juridiques du second pilier (2).

1°)-La source d'inspiration de la décision-cadre 2002/475/JAI sur le terrorisme

La contribution de l'Union européenne et des ses Membres à l'effort international réuni pour conduire une lutte efficace, décisive et collective contre les actes de terrorisme, ne se limite pas qu'à la conceptualisation des principales notions mises en relief et à l'adoption de mesures supplémentaires d'assèchement des capacités des associations en cause au niveau communautaire. La recherche d'une doctrine et d'une méthode européennes dans ce domaine s'accompagne également d'une action complémentaires en matière de Justice et des Affaires intérieures (JAI). En effet, l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC demande aux Etats membres de s'accorder une assistance mutuelle et élargie, dans ce cadre, afin de mieux ajuster leurs instruments judiciaires, législatifs et administratifs sur la lutte à l'encontre des actes de terrorisme et de ceux qui les commettent, les commanditent ou les planifient.

⁶³⁸ Position commune du 22 Novembre 1996, adoptée en référence aux Articles J. 3 et K. 3 du Traité de Maastricht, relative aux mesures de protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou qui s'y rattachent, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 309 du 29 Novembre 1996, p. 0007.

⁶³⁹ BANIFATEMI Yas, « La lutte contre le financement du terrorisme international », *A.F.D.I.* 2002, pp. 103/128.

⁶⁴⁰ ANDREANI Gilles, « La guerre contre le terrorisme. Le piège des mots », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, pp. 102-114.

Le Conseil de l'Union européenne donne satisfaction à cette recommandation de l'instrument de Politique étrangère en adoptant la décision-cadre 2002/475/JAI⁶⁴¹ qui, même en l'absence de référence directe à l'acte de la PESC, n'en porte pas moins l'influence ; on en veut pour preuves concrètes les définitions, presque identiques, données aux notions d'acte de terrorisme et de groupe terroriste par les deux instruments normatifs⁶⁴². L'adoption de la décision-cadre du 13 Juin 2002 en matière d'action européenne contre le terrorisme, est un pas décisif dans l'établissement d'une stratégie de lutte antiterroriste propre à l'Union européenne ; d'autant plus que ledit acte bénéficie de l'appui, dans le domaine de la coopération policière et de justice pénale du précieux complément que lui apporte le mandat d'arrêt européen⁶⁴³.

La conjugaison des effets juridiques des piliers intergouvernementaux face à la menace qui constitue le point nodal de l'intervention internationale en Afghanistan incite à la mise en place de précautions visant à préserver le respect des droits humains dans le processus de prévention et de répression des actes terroristes⁶⁴⁴.

Même si la décision-cadre 2008/919/JAI⁶⁴⁵ assigne le rôle d'aiguillon à celle de Juin 2002, dans le combat institué contre le terrorisme, il n'en demeure pas moins que la force d'impulsion des actes adoptés dans le cadre de la PESC sous le double sceau des Titres V et VI du Traité, transcendent le cloisonnement institutionnel de l'UE pour opposer aux infractions terroristes des moyens de lutte communs et appropriés. C'est à cet égard, qu'en conformité avec la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, la position commune 2001/930/PESC presse les Etats membres à donner rapidement effets aux textes internationaux relatifs au traitement des actes de terrorisme⁶⁴⁶. Une initiative constante et en perpétuel développement, qui fait du Conseil « Affaires générales », le lieu de convergences et de synergie des méthodes d'action préventive et répressive de cette nouvelle menace asymétrique⁶⁴⁷ grave et préoccupante qu'est le terrorisme.

⁶⁴¹ Décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, 13 Juin 2002, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 164 du 22 Juin 2002, p. 0003.

⁶⁴² Respectivement, article 1^{er} paragraphe 1 et article 2 paragraphe 1 de la décision-cadre du 13 Juin 2002.

⁶⁴³ Décision-cadre du Conseil du 13 Juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (2002/584/JAI), article 2 paragraphe 2, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 190 du 18.7.2002. Il est vrai, qu'au regard des procédures d'adoption de tels actes, la discussion de la décision-cadre contre le terrorisme est initié au sein de la Commission européenne dès le 19 Septembre 2001: *Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme*, COM(2001) 521 final - 2001/0217 (CNS), *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 332 E du 27.11.2001, p. 300 ; Egalement, RIVAIS Rafaële, « La lutte contre le terrorisme progresse. Le mandat d'arrêt européen va entrer en vigueur en 2002 », *Le Monde/Dossiers & Documents* n° 305, Janvier 2002, p. 4 [Paru dans *Le Monde* du 15 Décembre 2001]

⁶⁴⁴ THOMAS Isabelle, « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-2, pp. 463-480 ; Egalement, QUILES Paul, « La lutte antiterroriste : riposte appropriée ou dérive sécuritaire ? », in BONIFACE Pascal (Dir.), *Le 11 Septembre. Un an après*, PUF, Collection « Enjeux stratégiques », Paris, 2002, pp. 107-112.

⁶⁴⁵ Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 Novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, paragraphe (2), *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 330 du 9.12.2008, pp. 21-23.

⁶⁴⁶ La position commune 2001/930/PESC comporte, en annexe, la liste des treize (13) instruments antiterroristes jusqu'alors adoptés par les instances internationales.

⁶⁴⁷ METZ Steven, « La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident », *Politique étrangère* 1/2003, pp. 25-40 ; BEDAR Saïda, « Recentrage stratégique des Etats-Unis vers la lutte contre les "menaces asymétriques" », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e Edition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 80-82.

La propagation de l'influence des positions communes *trans-piliers* de la Politique étrangère et de sécurité commune a ceci de particulier qu'elle évoque, à bien des égards, le phénomène apparu dans la corrélation fonctionnelle entre les premier et second piliers de l'UE ; lequel phénomène est caractérisé, depuis l'adoption des positions communes relatives à la gestion de la guerre civile d'Afghanistan, par une tendance à la « contamination » ou « contagion » des méthodes communautaires par des procédures antérieures relevant du Titre V TUE.

2°)-La « contamination » des méthodes communautaires par les actes juridiques du Titre V TUE

La « contamination » ou « contagion » est la tendance, observée dans le développement de la Politique étrangère et de sécurité commune caractérisé par une influence insidieuse des actes juridiques de Droit dérivé sur la prise de décisions communautaires destinées à mettre en œuvre les objectifs généraux définis par les procédure du Titre V du Traité de l'Union européenne⁶⁴⁸.

L'imposition des mesures de restriction, voire de coercition, à l'encontre des personnes et entités assimilées aux *Taliban* est marquée par la singularité de ce type d'instruments. Alors qu'elles sont, sans exception, adoptées sous la base du seul Article J.2 (renuméroté Article 15) TUE, les positions communes prises aux fins de gestion de la crise inter-afghane incitent les structures communautaires à arrêter des règlements d'application des sanctions définies par le Conseil « Affaires générales ». On note, à titre d'exemple, que la mise en œuvre des décisions de gel des avoirs, fonds et autres ressources des *Taliban* et d'interdiction des vols aériens imposées par la position commune 1999/727/PESC, est assurée par le règlement (CE) 337/00 du Conseil de l'UE⁶⁴⁹ ; tandis que l'instrument de Politique extérieure met directement en œuvre la résolution 1267 (1999) adoptée sous l'effet du Chapitre VII de la Charte.

Suivant le même procédé, la position commune 2001/56/PESC et la position commune 2001/154/PESC, prises en application de la coercitive résolution 1333 (2000), provoquent l'adoption des règlements (CE) 467/01 du Conseil⁶⁵⁰ et (CE) 1354/01 de la Commission⁶⁵¹. Le repositionnement de l'Europe face à l'intensification et à l'« internationalisation » de la situation en Afghanistan, au lendemain des attentats antiméricains, conduit à un abandon de la catégorie mobilisatrice des positions communes strictement fondées sur les dispositions du Titre V du Traité. En substitution à ces opiniâtres outils intergouvernementaux à caractère géographique et thématique, le Conseil adopte les deux positions communes de Décembre 2001 précitées sur le double fondement juridique, qui leur confère des vertus similaires à

⁶⁴⁸ Voir TERPAN Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Thèse de doctorat, Université Pierre MENDES-France, Grenoble II, 1998, pp. 400-402.

⁶⁴⁹ Règlement CE 337/00 du Conseil du 14 Février 2000 sur *l'interdiction des vols et le gel des fonds et autres ressources financières à l'encontre des Taliban*, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 43 du 16.2.2000 ; Lequel connaît de multiples modifications, à commencer par celles du règlement CE 1272/00 de la Commission en date du 16.6.2000 (JO L 144 du 17.6.00)

⁶⁵⁰ Règlement CE 467/01 *interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, et abrogeant le règlement (CE) n° 337/2000*, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 67 du 9.3.2001.

⁶⁵¹ Règlement CE 1354/01 modifiant le règlement CE n° 467/01 du Conseil, *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 182 du 5.7.2001.

celles mentionnées dans les actes précédents relatifs à l'Afghanistan puis au régime des *Taliban* et au réseau *Al-Qaïda*. Aussi, observe-t-on que la référence aux Articles 15 et 34 TUE permet à ces positions communes d'harmoniser, de consolider et de stimuler les moyens d'action de l'Europe dans ce combat de longue haleine et d'impérieuse solidarité.

Ainsi, en dépit du fait que la position commune 2001/931/PESC est postérieure au projet de la Commission qui abouti au règlement (CE) 2580/2001⁶⁵², celui-ci se réfère clairement à l'instrument PESC et renvoie à la définition de l'acte terroriste qui en résulte. En outre, selon la préséance finalement choisie en faveur de l'acte du second pilier, la Liste noire du Conseil « Affaires générales » est la toute première établie par l'Union européenne sur les personnes physiques et morales concernées par la lutte antiterroriste, en application aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ; Laquelle Liste se révèle d'ailleurs plus dense que celle établie, peu après, par un instrument communautaire⁶⁵³ sur recommandation de la position commune 2001/931/PESC.

Malgré la démonstration faite de l'influence des procédures de la PESC sur le pilier communautaire, à la faveur de la gestion de la crise afghane, on peut être tenté de relativiser la capacité de mobilisation de ces instruments juridiques, en raison des exigences procédurales, qui prévoient, en matière d'embargo décrété par l'Union européenne, la combinaison d'un outil de Politique étrangère avec un acte normatif de la Communauté européenne pour conférer aux sanctions ainsi décidées l'effet irrésistible de la supranationalité. Aux termes de l'Article 60 instituant la Communauté européenne, notamment, l'action des structures communautaires est indispensable à l'adoption de mesures d'urgence relatives aux mouvements de capitaux et aux flux de paiements⁶⁵⁴.

Le point de synergie entre l'action de la Communauté et l'activité de l'Union dans l'imposition de sanctions économiques et financières réside donc entièrement dans l'Article 301 TCE, qui prévoit que « [l]orsqu'une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du traité sur l'Union européenne relative à la politique étrangère et de sécurité commune visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires. » L'application des sanctions prises en vertu du Titre V TUE est certes, au plan institutionnel, une réponse qui s'impose aux organes communautaires ; mais elle finit par créer une forme de préséance des instruments intergouvernementaux et, en conséquence, une influence sensible sur leurs mécanismes décisionnels.

⁶⁵² Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 Décembre 2001 sur l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 344 du 28.12.2001, p. 70.

⁶⁵³ Conformément à l'article 2 paragraphe 3 du règlement (CE) 2580/2001, précitée, la décision 2001/927CE du Conseil du 27 Décembre 2001, publie la première Liste dressée par la Communauté, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 344 du 28.12.2001, p. 83.

⁶⁵⁴ Le paragraphe 1 de l'Article 60 TCE dispose : « Si, dans les cas envisagés à l'article 301, une action de la Communauté est jugée nécessaire, le Conseil, conformément à la procédure prévue à l'article 301, peut prendre, à l'égard des pays tiers concernés, les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements. » Voir *Union européenne. Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne*, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 321 E du 29.12.2006, p. 65.

On constate, à cet égard, qu'afin de faire efficacement face aux *Taliban* et aux groupes terroristes qui œuvrent à leur appui pour la déstabilisation des nouvelles institutions publiques en Afghanistan, la position commune 2001/931/PESC et le règlement (CE) 2580/2001 respectent une sorte de division du travail. Tandis que l'une se charge de donner un contenu conceptuel et normatif aux principaux acteurs et notions engagés dans ce processus, l'autre précise la valeur technique des éléments concernés. Ainsi, lorsque l'acte de la PESC définit les infractions et les organisations terroristes, la norme communautaire s'emploie, en son article 1^{er} §§ 1 et 2, à expliciter les notions de fonds, avoirs financiers et autres ressources économiques, y compris celle de gel de ces mêmes sources de financement couramment utilisées pour la réalisation d'actes de terrorisme.

Aux paragraphes 5 et 6 de la disposition précitée, d'autres formules techniques tels que la détention ou le contrôle d'une personne morale, d'un groupe, d'une entité font également l'objet d'un effort d'explication de l'acte communautaire ; comme s'il s'agissait d'un abécédaire à l'usage des Etats et des institutions européennes.

Si l'étude du pouvoir normatif des résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité⁶⁵⁵ conduit à l'analyse des positions communes inter-piliers du 27 Décembre 2001, c'est aux fins de mise en relief de l'apport des instruments juridiques de l'UE dans la gestion des nombreux aspects des deux principales menaces qui ruinent l'Etat en Afghanistan, et dont les tentacules, la détresse, les conséquences dépassent les contours du territoire afghan : l'extrémisme et le terrorisme. Or, dans la mesure où ces fléaux, auxquels s'associent la pauvreté et l'instabilité politique, requièrent un traitement équitable et durable, il convient d'assortir le dispositif de gestion mis en place de garanties propres à préserver à la fois la légitimité des tâches menées par les acteurs externes et le respect des droits fondamentaux des personnes mises en cause dans l'application des régimes de sanction arrêtés par le Conseil de sécurité, les sujets européens⁶⁵⁶ et d'autres acteurs institutionnels du contre-terrorisme à l'échelle internationale⁶⁵⁷.

C'est à cette responsable fin, que l'Europe instaure, encore une fois en pionnière, un dispositif de protection judiciaire des droits de l'Homme dans le processus des dossiers des personnes soupçonnées de financement du terrorisme ou de connivence avec les groupes mis en cause.

Paragraphe 2 : La sécurisation judiciaire des droits de l'Homme dans le traitement de la menace terroriste

L'examen d'un tel intitulé exige une parfaite connaissance de la jurisprudence communautaire et des Etats membres en matière de lutte antiterroriste et une grande maîtrise des techniques employées par les juridictions concernées de connaître des actes de la PESC et des mesures relevant de la Communauté européenne. A défaut de ne disposer ni de l'une ni de l'autre, on se limitera plutôt, dans une étude sous-tendue par le Droit international, à étudier les décisions de justice marquantes prises en Europe dans le domaine du contreterrorisme,

⁶⁵⁵ SZUREK Sandra, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », *R.G.D.I.P.* Tome 109, *Op. cit.* pp. 5-49

⁶⁵⁶ THOMAS Isabelle, « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-2, pp. 463-480.

⁶⁵⁷ TIGROUDJA Hélène, « Quel(s) droit (s) applicable (s) à la "guerre au terrorisme" », *A.F.D.I.* LXVIII-2002, pp. 81/102.

avant d'en évaluer les implications sur la batterie de sanctions adoptées par les Nations Unies, l'Union et la Communauté européennes à l'encontre de personnes soupçonnées d'appartenir au mouvement des *Taliban* ou à des groupes terroristes affiliés. A la lumière de la frénésie actuelle des Etats, démocratiques et semi-totalitaristes⁶⁵⁸, en faveur de la lutte contre le terrorisme, les juridictions communautaires se proposent de sauvegarder les droits fondamentaux et de soutenir la licéité des sanctions. A travers une jurisprudence conséquente, il est aisé de noter, de prime abord, la condamnation du Conseil et de la Commission pour erreur de droit (A). Une fois analysés les arguments élevés par les instances judiciaires aux fins de respect des droits humains et des libertés publiques dans des procédures parfois hasardeuses, il conviendra de mettre en exergue les répercussions des arrêts de la CJCE sur le régime de sanction post-taliban (B).

A : LA CONDAMNATION DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION POUR ERREUR DE DROIT

Sous l'impulsion de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, l'Union européenne *lato sensu* et ses Etats membres adoptent des mesures d'application tels que la position commune 2001/930/PESC et 2002/402/PESC, ainsi que les règlements (CE) n°2580/2001, n°881/2002 et n°1190/2008 visant à renforcer le régime de sanction instauré par la résolution 1267 (1999), à l'encontre des *Taliban* et *Al-Qaïda*. La nécessité de sécuriser la garantie des droits de l'Homme est, pour l'Europe, à la hauteur des abus qui ne manquent pas d'émailler ce programme que les Nations Unies reconnaissent elles-mêmes comme des plus délicats. Aussi, le premier défi de la justice communautaire est d'encadrer l'action du Conseil de l'UE et de la Commission européenne dans leur engagement à combattre le terrorisme sous toutes manifestations, à partir de son foyer, l'Afghanistan. L'Europe prend ces précautions, sur fond de polémiques alimentées par les perceptions divergentes quant à la menace que représenterait le terrorisme, en lui-même, face aux droits de l'Homme.

Qu'à cela ne tienne, la justice communautaire tient à rappeler que les mesures consistant à prévenir et à réprimer cette menace ne doivent, en aucun cas, se soustraire sciemment du respect du principe de motivation dans les décisions de gel des fonds (1°) La propension du Conseil et de la Commission à outrepasser leurs pouvoirs en matière de sanctions économiques et financières oblige le juge de la Communauté à la réhabilitation du principe de subsidiarité au profit des Etats membres (2°).

1°)-Le respect du principe de motivation dans les décisions de gel des fonds

La motivation, invocation de motifs, est l'exigence procédurale consistant à justifier les raisons de forme et de fond ; de principe ou de circonstance soutenant un acte, un comportement ou une décision d'ordre administratif et judiciaire⁶⁵⁹. Or, estimant que les mesures prises étaient suffisamment explicites quant à leurs conséquences individuelles et institutionnelles, le Conseil et la Commission ont jugé superflu de motiver les décisions prises aux fins de mise en œuvre des obligations inhérentes aux résolutions 1269 (1999) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité sur la lutte contre le terrorisme. Ainsi, dans l'affaire

⁶⁵⁸ LEVADA Youri et MENDRAS Marie, « L'alliance opportuniste de Vladimir Poutine et George W. Bush », *Revue Esprit*, n° 287, Août-Septembre 2002, p. 32 à 48.

⁶⁵⁹ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, *Op. cit.* p. 589, 590.

AYADI/Conseil, l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes⁶⁶⁰ condamne le requérant aux dépens après avoir rejeté sa demande en annulation partielle, intentée contre le règlement (CE) n°881/2002 chargé de combattre l'insurrection et les menaces à la paix et à la sécurité internationales florissant en Afghanistan⁶⁶¹, avant d'essaimer d'autres régions du globe particulièrement visées comme l'Europe, l'Asie du Sud-ouest et l'Afrique

Le pourvoi que le requérant forme à l'encontre de cette décision lui permet pourtant d'obtenir, non seulement l'annulation de l'arrêt antérieur, cassé pour défaut de motivation notamment, mais aussi l'annulation de certaines parties et finalement de l'ensemble du règlement communautaire problématique au regard des droits fondamentaux de l'homme⁶⁶². Aux yeux de la Cour de Justice des Communautés européennes, « *le Tribunal a commis une erreur de droit en ne jugeant pas que, lors de l'adoption des dispositions attaquées, il y a eu violation d'une formalité substantielle, à savoir en n'ayant pas motivé de manière adéquate en quoi les mesures considérées comme nécessaires ne peuvent pas être décidées par les Etats membres eux-mêmes.* » L'argument consistant à reprocher au Conseil de l'UE ses manquements à « *l'obligation de motiver dûment les actes* » est également rappelée par l'affaire *Al-AQSA/Conseil*⁶⁶³.

Outre la question de la subsidiarité, qui est abordée plus loin, il est utile de noter le caractère essentiel de la motivation, en tant que condition de validité d'une décision de justice mais surtout en tant qu'élément d'identification préalable des préjudices que peuvent causer les sanctions internationales aux droits fondamentaux.

Toute garantie que les positions communes de la Politique étrangère et de sécurité commune et les règlements d'application de la Commission européenne, omettent ou négligent d'apporter au régime de sanction que le Conseil de sécurité impose aux anciens membres du régime fondamentaliste afghan et des organisations ou autres entités informelles liées à Oussama BEN LADEN et au mouvement *Al-Qaïda*. En s'abstenant de prendre la précaution de la motivation des décisions qui définissent les sanctions européennes contre ces sujets, la CJCE démontre les torts faits aux droits élémentaires de la personne humaine. D'où, la condamnation du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne aux dépens, en sus de l'annulation de certaines dispositions des instruments attaqués par de

⁶⁶⁰ Arrêt du Tribunal de première instance du 12 Juillet 2006— Ayadi/Conseil (Affaire T-253/02), *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 224 du 16.9.2006, p. 34.

⁶⁶¹ Règlement du Conseil, *instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban et abrogeant le règlement (CE) no 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan*, 27 Mai 2002, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 139, p. 9.

⁶⁶² *Pourvoi formé le 27 septembre 2006 par Chafiq Ayadi contre l'arrêt rendu le 12 juillet 2006 dans l'affaire T-253/02, Chafiq Ayadi/Conseil de l'Union européenne*, affaire C-403/06 P (2006/C 294/56), *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 294 du 2.12.2006, p. 34.

⁶⁶³ *Recours introduit le 12 Septembre 2007 — M. Al-Aqsa/Conseil*, affaire T-348/07 (2007/C 269/111), *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 269 du 10.11.2007, p. 62. Ce recours a pour objectif de déclarer nulle décision 2007/445/CE du Conseil, du 28 Juin 2007, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) 2580/2001 relatif à l'adoption de mesures spécifiques de restriction à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte antiterroriste. Le requérant obtint déjà l'annulation de la décision 2006/379/CE du Conseil, du 29 mai 2006, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n°2580/2001 dans l'arrêt du Tribunal (deuxième chambre) du 11 Juillet 2007 – *Al-Aqsa/Conseil*(affaire T-327/03)

nombreuses personnes lésées. L'affaire *AYADI/Conseil* montre effectivement, dans d'autres délibérations de son dispositif, des comportements des structures européennes, qui relèvent de l'abus de pouvoir.

L'une des manifestations les plus évidentes de cette propension à abuser de leurs positions dans la prise de sanctions économiques réside dans le fait, manifeste, que les structures communautaires empiètent sur les compétences des Etats membres. On peut donc se féliciter que la Cour de Justice de la Communauté procède à la rectification de cette erreur, avec, à la clé, la réhabilitation vigoureuse du principe fondateur qui, avec la spécialité, assure la répartition des compétences entre l'Union européenne au sens large et ses Etats membres : le principe de subsidiarité.

2°)-La réhabilitation du principe de subsidiarité au profit des Etats membres

A croire ce qu'en disent les auteurs, la subsidiarité désigne « *le principe selon lequel la Communauté ne doit agir que lorsqu'un objectif peut être mieux réalisé au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres.* »⁶⁶⁴ Dans un système juridique où la répartition des compétences est essentielle au fonctionnement harmonieux et opérant d'une Organisation aussi complexe que l'Union européenne, ce principe vise à déterminer le niveau le plus efficient dans l'exercice de compétences non exclusives. Une telle division du travail est si capitale à la cohérence et à la consolidation de l'action de l'Europe sur la scène internationale, qu'elle rappelle sans cesse que l'UE ou la Communauté « *n'est pas supposée s'occuper de tout, mais seulement des questions qui peuvent être traitées plus efficacement à son niveau qu'à celui des Etats membres agissant de manière individuelle.* »⁶⁶⁵ Néanmoins, là où la compétence des Etats est requise ou s'avère plus appropriée, que ceux-ci n'en soient nullement privés ni gênés.

L'application des sanctions économiques et financières à l'encontre des *Taliban* et de leurs « associés » donne, justement, à la CJCE l'opportunité de rappeler la place de choix qu'occupe la subsidiarité dans la procédure et l'ordonnancement juridique communautaires⁶⁶⁶ en invalidant des arrêts de la juridiction communautaire du premier degré, au motif qu'ils s'abstiennent de tenir compte de ce principe dans leurs dispositifs. Ainsi, la Cour décide-t-elle de noter parmi les moyens d'annulation de l'arrêt rendu le 12 Juillet 2006 dans l'*affaire AYADI*, la violation « *du principal fondamental de la subsidiarité* »⁶⁶⁷, dont la portée est clairement définie à l'Article 5 du Traité instituant la Communauté européenne⁶⁶⁸. L'idée

⁶⁶⁴ ISAAC Guy et BLANQUET Marc, *Droit général de l'Union européenne*, 9^e édition, Sirey, *Op. cit.*, p. 62.

⁶⁶⁵ MICHEL Denis et RENOUE Dominique, *Dictionnaire des termes européens*, Editions De Vecchi S.A., *Op. cit.*, p. 192

⁶⁶⁶ Ainsi, la subsidiarité évoque-t-elle « le principe selon lequel la Communauté ne doit agir que lorsqu'un objectif peut être mieux réalisé au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres [...] », ISAAC Guy et BLANQUET Marc, *Droit général de l'Union européenne*, 9^e édition, *Op. cit.* p. 62.

⁶⁶⁷ Pourvoi formé le 27 Septembre 2006 par Chafiq AYADI, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 294/32, *Op. cit.*, paragraphe b.

⁶⁶⁸ Le paragraphe de l'Article 5 CE est ainsi formulé : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire » *In* Traité instituant la Communauté européenne, *Journal officiel de l'Union européenne* n° C 321 E *Op. cit.*, p. 45

principale que cherche à restaurer la Cour, c'est de privilégier, dans le traitement de la question sensible de la menace terroriste, les mécanismes judiciaires souples et discrets des Etats ; surtout, lorsque la possibilité est reconnue à ceux-ci de jouer leur rôle irremplaçable de gestion de proximité. En effet, la subsidiarité « *correspond à l'idée selon laquelle les décisions doivent être prises au niveau le plus approprié de la société, afin de rester proche des citoyens* .»⁶⁶⁹ En l'espèce, ces derniers se sentent effectivement lésés dans les affaires opposant nombre de ressortissants européens et étrangers résidant en Europe au Conseil de l'UE et à la Commission.

Considéré sous l'angle de l'invalidation de décisions judiciaires iniques, de l'annulation de dispositions d'actes juridiques attentatoires aux Droits de l'homme et de la condamnation des institutions européennes, le rôle de la CJCE dans l'encadrement des mesures restrictives dédiées à la lutte contre le terrorisme à partir du théâtre afghan peut paraître imperceptible. L'impact de cette haute juridiction est néanmoins plus sensible, lorsque ses décisions sont étudiées au prisme des répercussions des arrêts du juge communautaire sur le régime international de sanction post-taliban.

B : LES REPERCUSSIONS DES ARRETS DE LA CJCE SUR LE REGIME DE SANCTIONS POST-TALIBAN

Après avoir déploré les conséquences humanitaires des sanctions inhérentes aux résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000) du Conseil de sécurité en Afghanistan, les Nations Unies œuvrent désormais, au travers des organes subsidiaires du Conseil de sécurité dans la gestion de la situation afghane et du phénomène préoccupant du terrorisme international, à la protection des droits fondamentaux. Un travail que le juge communautaire prend particulièrement en considération, au nom de la valeur constitutionnelle des principes en cause⁶⁷⁰. En consultant la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, il apparaît que l'appoint que l'Europe donne à cette dynamique est de nature à influencer considérablement le régime de sanction établi dans un contexte géopolitique dominé par le *containment*, ou « endiguement » des assauts des *Taliban* et des groupes terroristes qui travaillent à la perte des institutions issues de l'Accord de Bonn. Comme elle le fait depuis l'adoption des premières positions communes de la PESC sur la situation en Afghanistan, l'Europe œuvre, à la fois, au renforcement du rôle central des Nations Unies dans le rétablissement de la paix et à la consolidation du libre-arbitre des Etats dans le cadre des organismes régionaux dont ils sont membres.

C'est à cette fin, notamment, qu'à travers un arrêt de principe rendu dans les *affaires jointes Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation*⁶⁷¹ et l'*affaire AYADI* précitée, l'influence de la Cour de Justice des Communautés européennes sur le régime

⁶⁶⁹ MICHEL Denis et RENOUE Dominique : *Dictionnaire des termes européens*, Editions De Vecchi S.A., Paris, 2001, *Op.cit.*, p. 192.

⁶⁷⁰ La valeur constitutionnelle, et donc supérieure, des Droits de l'homme et des libertés fondamentales est un principe bien établi. LENAERTS Koen, « Le respect des droits fondamentaux en tant que principe constitutionnel de l'Union européenne », *Mélanges en en hommage à Michel Waelbroeck*, Volume I, Bruylant, Bruxelles, 1999, pp. 423-457.

⁶⁷¹ *Arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 Septembre 2008 — Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation/Conseil de l'Union européenne, Commission des Communautés européennes, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P), Journal officiel de l'Union européenne, n° C 285/2 du 8.11.2008.*

international de sanction imposé aux insurgés en Afghanistan, se matérialise par la redynamisation de l'ordre juridique des Nations Unies en matière de droits fondamentaux(1°) et la relativisation des décisions du Conseil de sécurité envers les Etats membres et la Communauté européenne (2°).

1)-La redynamisation de l'ordre juridique des Nations Unies en matière de droits fondamentaux

Il ne s'agit pas, ici, d'examiner l'incidence du terrorisme sur les droits fondamentaux au prisme des termes dans lesquels la relation entre terrorisme et Droits de l'homme sont originellement posés⁶⁷², ni sous l'angle du détournement de la lutte antiterroriste par les Etats, tel qu'il résulte de la nouvelle idéologie apparue après le 11 Septembre 2001. L'étude de la contribution de l'Europe à la redynamisation de l'ordre juridique des Nations Unies dans le domaine des Droits de l'homme ne vise pas non plus à décortiquer la profusion de textes internationaux adoptés dans cette matière⁶⁷³. Il est plutôt question de voir comment, à partir des dates juridiques importantes produites par la jurisprudence des Communautés européennes, l'acteur stratégique qu'est l'Europe s'invite, avec à propos, dans le travail fort ambitieux de concrétion persévérante de l'ordre juridique international, en aidant à la préservation de la présomption d'innocence (a°) et à la sauvegarde du contrôle de légalité en faveur des justiciables (b°).

a)-La préservation de la présomption d'innocence

La présomption d'innocence fait partie des principes d'œcuménisme de la protection des droits de la défense, en tant qu'élément de sûreté par anticipation, reconnue à tous car justiciables par nature ; à plus forte raison, aux personnes (souvent expatriées) soupçonnées de terrorisme. La Déclaration universelle des Droits de l'homme⁶⁷⁴, la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales⁶⁷⁵, la Charte africaine des

⁶⁷² Les répercussions du terrorisme sur les Droits de l'homme sont, jusqu'aux attentats du 11 Septembre 2001, considérées sous un angle négatif justifié par les atteintes illicites à la vie, à la liberté de mouvement et d'opinion, à l'intégrité physique et morale des individus. Aussi, les instruments internationaux antérieurs à cette date votent-ils majoritairement pour la protection des victimes des actes de terrorisme. Voir notamment, résolution 1995/43 Commission des Droits de l'homme des Nations Unies, du 3 Mars 1995. Droits de l'homme et terrorisme, paragraphes 1, 2, 3.

⁶⁷³ Voir notamment, résolution 217 (III) de l'Assemblée générale, du 10 Décembre 1948 sur la Charte internationale des Droits de l'homme portant au point A la Déclaration universelle des Droits de l'homme ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par la résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, du 16 Décembre 1966; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, *idem* ; Déclaration sur la race et les préjugés raciaux, adoptée sous les auspices de l'UNESCO, le 27 Novembre 1978 à Paris; Proclamation de Téhéran suite à la Conférence internationale des droits de l'homme, 13 Mai 1968; Convention de Genève sur le statut des réfugiés, 28 Juillet 1951.

⁶⁷⁴ Article 11 de la CUDH dans son entièreté dispose: « Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'acte délictueux a été commis. » Résolution 217 A (III), précitée.

⁶⁷⁵ Aux termes de l'Article 6 de la CEDH sur l'exigence d'un procès équitable, le paragraphe 2 énonce: « Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »

Droits de l'Homme et des Peuples⁶⁷⁶ ainsi que les textes spécifiques, tel que le Pacte international de Décembre 1966⁶⁷⁷ ; et les instruments de juridictions permanentes comme le Statut de la Cour pénale internationale⁶⁷⁸ placent la présomption d'innocence au centre de leurs procédures. L'Europe tient également un rôle incontournable dans le domaine de la protection judiciaire des Droits de l'homme; à en juger par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁶⁷⁹, des initiatives développées par la Commission⁶⁸⁰, le Parlement européen⁶⁸¹ et les Etats membres⁶⁸².

Ce principe, qui s'élève directement des valeurs de la dignité humaine et de la civilisation face à l'arbitraire et à la barbarie, se trouve pourtant menacé par l'élaboration et la mise en œuvre de sanctions inhérentes à la lutte menée contre les actes de terrorisme. Mis à l'étroit, dérogé, écorché, écartelé ou tout simplement méconnu par les actes juridiques de la PESC et de la Communauté, il puise dans les sources profondes de la jurisprudence récente de la CJCE l'énergie d'une nouvelle jeunesse. L'utilisation par les terroristes de la perfidie comme stratégie face au renseignement ; stratégie dont la manœuvre la plus courante est l'emploi de pseudonymes et de noms étranges créant des milliers de cas d'homonymie, a pour conséquence de fausser une importante partie des listes rouges établies par les instances internationales. D'autant plus que celles-ci ont du mal à harmoniser leurs informations ; notamment au niveau de l'Europe où l'Union et la Communauté continuent de se comporter, en matière de lutte antiterroriste surtout, en sujets internationaux indépendants.

Connaissant les difficultés auxquelles le Conseil et la Commission sont confrontés et soucieux du respect des sûretés individuelles dans un espace public qui affirme, au gré des Traités, son arrimage à l'effort de promotion des valeurs fondamentales de la personne humaine, la Cour se pose donc en garant de la présomption d'innocence. Ainsi, prononce-t-elle l'annulation des parties attaquées des positions communes du Titre V TUE et des règlements communautaires qui font encore l'objet d'innombrables recours auprès du Tribunal de première instance. D'ailleurs, les décisions infondées prises par ladite juridiction sont elles-mêmes annulées, en partie, pour défaut de protection du principe de présomption d'innocence de certains requérants dont les demandes sont manifestement légitimes. L'activisme de la Cour de Justice des Communautés européennes vise, à travers ces annulations, la préservation du verrou de sécurité des programmes répressifs et restrictifs contemporain face aux risques d'abus, à tel point que cette action est aussi opérante en matière de correction de quelques « erreurs » de droit à caractère raciste ou xénophobe.

⁶⁷⁶En son Article 7, paragraphe 1-b, la Charte africaine du 27 Juin 1981 attache au droit pour tout justiciable d'être entendu : « le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente. »

⁶⁷⁷ Ce principe est prévu à l'article 14, paragraphe 2 du Pacte relatif aux droits civils et politiques, in DUPUY Pierre-Marie, *GTDIP*, 2^e édition, Dalloz, *Op. cit.* n° 9, p. 76.

⁶⁷⁸ Article 66, paragraphe 1 du Statut de Rome, 17 Juillet 1998, Document A/CONF.183/9, p. 50.

⁶⁷⁹ L'Article 48 de la Charte de l'UE dispose que « Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »

⁶⁸⁰ *Livre vert sur la présomption d'innocence* (présenté par la Commission), Bruxelles, le 26.4.2006, COM(2006) 174 final.

⁶⁸¹ Règlement (CE) n° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil, *instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde*, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 386 du 29.12.2006, p.1

⁶⁸² En France, on note que les valeurs de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 Août 1789, dont l'article 9 fixe le principe de la présomption d'innocence, sont institutionnalisées par le Préambule de la Constitution du 4 Octobre 1958. Voir, pour les dispositions prises en Droit interne, article 9-1 du Code civil ; Article préliminaire, point III, Code de procédure pénale.

Les décisions de la CJCE complètent et renforcent assurément la féconde jurisprudence internationale sur la protection des Droits de l'Homme dans la campagne de longue haleine menée contre le terrorisme sous tous ses aspects et dans toutes ses expressions ; avec en l'espèce, une attention singulière pour l'intégrité physique et morale des citoyens d'Afghanistan et nombre de personnes qui y résident ou travaillent. D'un autre côté, ces décisions confèrent notamment une portée juridique effective aux résolutions 1373 (2001)⁶⁸³, 1535 (2004)⁶⁸⁴, 1624 (2005)⁶⁸⁵ ainsi que celles portant numéros 1805 (2008)⁶⁸⁶ et 1822 (2008) du Conseil de sécurité⁶⁸⁷, ainsi qu'aux résolutions de l'Assemblée générale⁶⁸⁸, appelant à respecter scrupuleusement les libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme. La Commission des droits de l'homme⁶⁸⁹ et le Conseil des droits de l'homme⁶⁹⁰, nouvellement créés au sein des Nations Unies, sont également favorables à une action contre le terrorisme qui assure en même temps la protection internationale des valeurs fondamentales.

On perçoit alors, dans une perspective plus ample, que l'intérêt des arrêts de la CJCE quant au respect de la présomption d'innocence dégage un impact plus général sur la protection des droits de la défense. Or il n'est point de défense digne d'un régime de sanction équitable ni d'un système judiciaire libre et démocratique, sans un mécanisme effectif et efficace de garantie du contrôle juridictionnel de la légalité. Tous les justiciables, y compris les terroristes ou sont qui sont présumés tels, doivent bénéficier des droits de la défense afin d'éviter aux institutions communautaires de rendre une justice dont les décisions seraient actés par avance.

b°)-La sauvegarde d'un contrôle de légalité effectif en faveur des justiciables

Nombre d'instruments internationaux signés sous l'égide des Nations Unies, à l'instar de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, fondent sur le principe de légalité les mêmes espoirs que ceux placés dans l'immunité pour le personnel diplomatique. Élément d'encadrement et d'orientation de toute action situation juridique, la légalité postule la conformité de toute opération organisée, y compris des actes des gouvernants, à des normes préétablies, publiées et impersonnelles ; de sorte qu'il puisse être valablement opposé aux sujets de droit la présomption selon laquelle nul n'est censé ignorer la règle générale ou objective⁶⁹¹. Selon la bienheureuse formule du droit romain : *nullum crimen, nulla poena sine*

⁶⁸³ Résolution n° S/RES/1373 (2001) adoptée en vertu du Chapitre VII, précitée, paragraphe 3 alinéa f).

⁶⁸⁴ Résolution n°S/RES/1535 (2004) du 26 Mars 2004, alinéa 4.

⁶⁸⁵ Résolution n°S/RES/1624 (2005) du 14 Septembre 2005, alinéa 2.

⁶⁸⁶ Résolution n°S/RES/1805 (2008) du 20 Mars 2008, alinéa 8.

⁶⁸⁷ Résolution n° S/RES/1822 (2008) du 30 Juin 2008, alinéa 3.

⁶⁸⁸ Résolution A/RES/61/171. *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, 1^{er} Mars 2007 ; Résolution A/RES/62/159 du 11 Mars 2008. *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste* ; A/RES/63/185 du 3 Mars 2009. *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*.

⁶⁸⁹ Résolution 2001/37. *Droits de l'homme et terrorisme*, 23 Avril 2001, E/CN.4/2001/L.11/Add.5, paragraphe 5 ; Egalement, *protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste* : Résolution de la Commission des droits de l'homme 2005/80, 21 Avril 2005.

⁶⁹⁰ Conseil des droits de l'homme, résolution 7/7 du 27 Mars 2008 : *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, paragraphe 1. 1

⁶⁹¹ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 6^e édition, PUF, *Op. cit.* p. 528.

*lege*⁶⁹², la légalité s'impose incontestablement comme exigence de définition préalable des infractions et de détermination des peines correspondantes. Le texte constitutif de la CPI⁶⁹³, comme avant lui, la Charte des Nations Unies⁶⁹⁴ et le Statut de la Cour Internationale de Justice⁶⁹⁵ affirment avec vigueur et insistance le caractère primordial de la légalité en tant que principe général de droit pénal. Tel qu'il ressort de l'Article 230 CE §1, le contrôle juridictionnel de la CJCE est reconnu vis-à-vis des actes relevant de l'adoption conjointe par le Parlement européen et le Conseil de l'UE ainsi ceux relevant de l'activité du Conseil, de la Commission et de la Banque Centrale Européenne (BCE), en dehors des avis et d'autres instruments du Parlement consistant à engendrer des conséquences juridiques envers des personnes extérieures à l'Union. Cette considération témoignée par les textes internationaux à la légalité met davantage en lumière sa fonction démocratique et protectrice à travers un contrôle juridictionnel effectif au bénéfice des justiciables, dans toute situation litigieuse ou sujette à contentieux.

De la sauvegarde de ce principe, en matière de lutte antiterroriste plus qu'ailleurs, appelle, incite, exige à une responsabilité exempte de tout reproche et au souci de stabilité de l'ordonnement juridique. Derrière ou en-dessous de la légalité s'ordonnent toutes les sûretés individuelles attachées à la qualification des infractions comme contraventions, délits, crimes ; ainsi qu'à l'administration proportionnelle et rationnelle des sanctions correspondantes. Sans, ou hors le contrôle de légalité, flambeau des décisions équitables, la justice est irréversiblement aveugle. Or, il n'y a nulle autre institution où la légalité puisse faire l'objet d'un contrôle effectif et tatillon qu'au tribunal ; c'est pourquoi, les décisions judiciaires erronées, rendues par le Tribunal de première instance des Communautés européennes en matière de lutte internationale contre le terrorisme, sont automatiquement annulées par la CJCE. Au regard du nombre des recours introduits auprès du juge communautaire, on peut d'ores et déjà entrevoir une jurisprudence riche dans la protection des droits de la défense et l'amélioration du régime de sanction instauré envers les *Taliban* et leurs alliés.

En conséquence, les dispositions litigieuses des actes incriminés sont également annulés, à l'égard des seules parties requérantes ; tandis que le Conseil de l'UE et la Commission européenne, défendeurs, sont condamnés à leurs propres dépens et à ceux, entiers ou de moitié, de la partie adverse. A partir de cette ouverture causée par l'absence de contrôle juridictionnel avéré, des vices rédhibitoires sont mis en lumière dans les affaires connues par les juridictions communautaires, au point de remettre en cause les compétences du Conseil et de la Commission quant à la mise en œuvre des résolutions 1267 (1999) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité en lieu et place des Etats membres de l'UE. C'est alors par ce

⁶⁹² ENDO Guillaume : "Nullum crimen nulla poena sine lege Principle and the ICTY and ICTR", *Revue québécoise de droit international*, 2002, 15.1, pp. 205-220.

⁶⁹³ Chacune des deux branches du principe (base de l'infraction et de la peine) est successivement régie par les articles 22 et 23 du Statut de Rome. L'article 22 §1 précise, à cet effet, qu' « Une personne n'est responsable pénalement en vertu du présent Statut que si son comportement constitue, au moment où il se produit, un crime relevant de la compétence de la Cour. » DUPUY Pierre-Marie, *Les grands textes de droit international public*, 2^e édition, n° 18, *Op. cit.*, p. 196.

⁶⁹⁴ La résolution de créer un environnement favorable à la justice et au respect des engagements inhérents au droit positif international, prise par les Hautes Parties au paragraphe 3 du Préambule de la Charte, trace certainement les contours de la légalité selon les Nations Unies. DUPUY Pierre-Marie, *GTDIP* n°1, Dalloz, *Op. cit.*, p. 3.

⁶⁹⁵ On trouve, manifestement, à l'article 38 consacré aux sources du Droit international, les principes généraux constitutifs de la légalité, au sens du Statut du 26 Juin 1945. In DUPUY Pierre-Marie, *GTDIP* n°1, *Op. cit.*, p. 296.

système d'interconnexion, qu'apparaissent la méconnaissance du principe du contradictoire et du droit de représentation que n'a pu régler l'arrêt de la Cour du 3 Septembre 2008, annulant la décision antérieure et invalidant les dispositions juridiques attaquées. Le recours contentieux de Février 2009⁶⁹⁶ exprime, notamment, l'insatisfaction d'un des requérants des *affaires jointes Kadi et Al Barakaat International Foundation*.

On peut noter, jusque-là, que l'action de la Cour vise à aider l'Union et la Communauté européennes à *mieux légiférer*⁶⁹⁷ ; et l'implication décisive de la justice communautaire dans l'amélioration de la gouvernance européenne semble à la fois décisive et opportune quant au contrôle juridictionnel du régime international de sanction appliqué aux *Taliban* et aux personnes présumées terroristes. Aussi, en dépit de leurs spécificités, on ne peut manquer de percevoir, sous l'angle de la protection juridictionnelle des droits des justiciables, une influence du principe d'égalité dans cette revitalisation de la légalité, au nom de l'égalité des citoyens et, plus largement, des êtres humains devant les libertés fondamentales reconnues à tous par les instruments internationaux. Sur un tout autre plan, il est par ailleurs loisible de noter qu'en tentant de comparer la logique retenue dans la délibération de les affaires jointes précitées, avec le cheminement pris dans un autre cas d'espèce déjà étudié, dit *affaire Ayadi*, la Haute juridiction prend alors une décision qui peut être diversement commentée.

Selon qu'on soit un observateur sensible à l'interprétation littérale des actes et décisions, ou plutôt un analyste attaché au raisonnement téléologique des rapports existant entre Droit international et droits internes, la décision pose, sauf erreur de lecture, un problème de hiérarchie des normes entre Droit constitutionnel interne et *Droit constitutionnel international*⁶⁹⁸. D'où la question de savoir si les difficultés à trouver une norme commune au défi terroriste sont en corrélation avec l'engagement militaire en ordres dispersés en Afghanistan.

2°)-Le conflit de normes face au terrorisme, pendant de l'engagement militaire de l'Europe en rangs disséminés contre les Taliban ?

La participation des Etats membres de l'Union européenne contre les éléments du gouvernement *taliban* et les membres d'*Al Qaïda* sous couleur de légitime défense se présente comme le pendant d'une interprétation controversée des règles et procédures applicables à la lutte antiterroriste. Les jugements, les arrêts des juridictions communautaires et, plus spécialement, l'arrêt de la CJCE de Septembre 2008, jettent un « pavé dans la marre » du régime de sanction institué par le Conseil de sécurité ; au point qu'il ne paraît pas alarmiste de se demander si cet arrêt ne révèle-t-il pas une dysharmonie de la prétendue unité d'un ordre juridique international formé autour des dynamiques coordonnées par les Nations Unies, afin

⁶⁹⁶ Recours introduit le 26 Février 2009 — *Kadi/Commission* [(Affaire T-85/09) (2009/C 90/56)], *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 90, 18 Avril 2009, p. 37.

⁶⁹⁷ Communication de la Commission sur la *Gouvernance européenne :Mieux légiférer*, Bruxelles, le 06 Juin 2002, COM(2002) 275 final/2.

⁶⁹⁸ SCHELLE Georges, « Le Droit constitutionnel international », *Mélanges R. CARRE DE MALBERG*, Université de Strasbourg, Librairie du Recueil Sirey, Paris, pp. 501-515.

d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales par l'assèchement des sources de financement du terrorisme⁶⁹⁹.

En effet, alors qu'un élan d'action collective semble s'être dégagé lors de la proclamation des intentions de solidarité dans le cadre de la légitime défense reconnue aux Etats-Unis, et que l'après 11 Septembre permet à la résolution 1373 (2001) d'établir un agenda commun, l'arrêt rendu dans les *affaires jointes Kadi et Al Barakaat* ravive un conflit de normes qui suscite de nombreux commentaires. Non seulement cette décision s'emploie à réajuster, à l'aune des actes mis en cause, l'articulation des rapports entre les ordres juridiques international, national et communautaire (a°) ; mais elle soutient aussi vivement le droit de la Communauté européenne à se soustraire à l'application de résolutions adoptées *ultra vires* par le Conseil de sécurité (b°).

a°)-Le réajustement de l'articulation des rapports entre les ordres juridiques international, national et communautaire

Les Articles 25 et 48 de la Charte ouvre aux Etats membres des Nations Unies la possibilité de s'accorder sur les modalités d'acceptation et d'application des décisions du Conseil de sécurité selon l'esprit du texte constitutif de l'ONU. Ceci signifie, d'une part, que les sujets désignés en expriment la volonté ; et que, d'autre part, leur adhésion à l'exécution des actes précités est encadré par les principes généraux de la légalité « onusienne ». On peut donc en déduire que l'Union européenne et ses Membres conservent la faculté, à travers le verbe convenir, conservent le droit de ne point appliquer les décisions du Conseil de sécurité. à la seule différence qu'au paragraphe 1, l'Article 48 permet au Conseil de juger de l'opportunité donnée aux Etats de mettre en œuvre les mesures appropriées au maintien de la paix et de la sécurité internationales ; tandis qu'au second paragraphe, l'exécution des décisions adoptées à cet effet peut l'être aussi bien directement qu'au moyen de l'action menée au sein des organisations internationales dont ils sont membres.

Néanmoins, cette liberté d'adhésion à l'application des actes du Conseil de sécurité est, plus loin, contrebalancée par l'Article 103⁷⁰⁰, qui établit le principe de la primauté de l'ordre juridique issu des Nations Unies sur tout autre type de corpus normatif ; voilà le principe, auquel le Tribunal de première instance des Communautés et la Cour s'accordent dans le jugement des affaires relatives aux avoirs gelés pour financement du terrorisme. Cette base solide des rapports entre droit international et droits internes devient inopérante, aux yeux de la Cour, dès l'instant où une juridiction prend la décision de justifier l'application d'un règlement dont le fondement juridique confond les registres de la légalité internationale et communautaire, et qui excipe d'une interprétation erronée des Articles 60, 301 et 308 CE établissant une passerelle entre les structures de la PESC et les organes communautaires.

En raison des enjeux du contexte créé par la procédure de maintien de la paix et de sécurité internationales dérivant de la lutte antiterroriste, la Cour est amenée à rappeler, sans

⁶⁹⁹ JONGE OUDRAAT Chantal de, « Le Conseil de sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. VI, pp. 117-127.

⁷⁰⁰ L'article 10 de la Charte de l'ONU dispose : « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. » In DUPUY Pierre-Marie, *Les grands textes de droit international public*, 2^e édition, *Op. cit.* p. 25.

préjudice du principe de primauté de l'ordre juridique établi par les Nations Unies, le caractère autonome voire indépendant de l'ordre juridique communautaire en prenant soin de déterminer, à l'intérieur de cet ordre, les faisceaux de légalité relevant distinctement de la procédure intergouvernementale et de la méthode supranationale. Enfin, constatant une violation du principe de subsidiarité au détriment des Etats membres, auxquels l'acte litigieux reconnaît une compétence précise en matière d'établissement de la Liste récapitulative des organisations terroristes, la Cour réhabilite l'ordre constitutionnel étatique face au droit communautaire et au droit international, que le règlement attaqué met en application.

En somme, le réajustement de l'articulation des liens entre les ordres juridiques international, national et communautaire effectué par la CJCE permet d'une part de préciser la nature et le contenu de la mission tenue, dans un système juridique autonome et responsable, par l'Europe dans la lutte contre le financement du terrorisme. Les actes pris par la Communauté européenne à cette fin ne peuvent bénéficier de quelque immunité tirée de l'Article 41 de la Charte, qui aurait pu les rendre inattaquables devant les juridictions communautaires.

Les *Taliban* défaits, les mesures édictées par le Conseil de sécurité et l'UE visent des entités non étatiques et des individus, dont les droits fondamentaux doivent absolument faire l'objet d'une protection juridictionnelle accrue ; car la Communauté n'est pas dans cette configuration soumise à un régime de « compétence liée. » Telle paraît être la précaution incontournable dont les instances compétentes devraient se munir après l'impact que les attentats du 11 Septembre ont provoqué sur l'administration de la justice et la conduite de la diplomatie européenne⁷⁰¹.

De plus, les prescrits de l'article 11 du règlement (CE) n° 2002/881 attaqué comprenant une portée générale, la préservation des droits humains est à faire passer au rang des principes auxquels tout acte aux effets *erga omnes* et, *a fortiori*, toute décision de justice doit consacrer une attention toute particulière.

D'autre part, la précision des effets et des sphères d'application des différents ordres juridiques dans l'exécution du gel des fonds appartenant aux *Taliban* et au réseau *Al-Qaïda*, donne au juge communautaire l'opportunité de rappeler que l'Union européenne et ses Etats membres ne sont pas impérativement assujettis au respect des résolutions du Conseil de sécurité, fût-il une résolution prise en vertu du Chapitre VII. Telle est la signification du droit à l'inapplication des actes adoptés *ultra vires* par l'organe principal des Nations Unies.

b°)-L'inapplicabilité des résolutions adoptées *ultra vires* par le Conseil de sécurité

Prendre une mesure, adopter un acte *ultra vires*, c'est pour un organe ou une autorité, statuer dans un domaine situé au-delà de sa législature et de sa sphère de compétence. Le Conseil de sécurité, organe des Nations Unies investi de la responsabilité fondamentale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ; y compris de la qualité de qualifier quelque situation comme menace pour ces valeurs essentielles, est indubitablement soumis au principe contraire dit *intra vires* et qui met en consonance ses activités avec le cadre

⁷⁰¹ BONO Giovanna, "The Impact of 11 Septembre 2001 and the "War on Terror" on European Foreign Security Policy : Key Issues and Debates", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 7-26.

d'exercice de ses pouvoirs. A cet égard, peut-on estimer qu'une résolution du Conseil de sécurité, qui exige aux Etats et aux Organisations internationales partenaires de l'ONU, d'appliquer de lourdes sanctions à tout individu et entité soupçonné de terrorisme, sans tenir dûment compte des obligations juridiques définies par les instruments internationaux en matière de droits fondamentaux, s'impose impérativement à la Communauté européenne et à ses Etats membres ?

La Cour y répond par la négative dans son arrêt du 3 Septembre 2008 en relevant qu'un acte de cette nature est sujet à contestation et doit faire l'objet d'un contrôle juridictionnel actif ; d'où l'annulation des actes d'application pris par une Organisation internationale qui, de surcroît, dispose d'un système juridique faisant de la protection des Droits de l'homme l'une des conditions impératives de son effectivité.

En nous limitant aux aspects touchant au volet financier de l'intervention entreprise contre les *Taliban* d'Afghanistan et leurs complices de l'organisation *Al Qaïda*, il a paru essentiel de montrer à quel point cet axe de la lutte antiterroriste se heurte à ses propres contradictions et qu'il trouve, à travers la justice communautaire, une contribution essentielle à son efficacité et à sa conformité à la légalité internationale. Dans une étude consacrée à la situation en Afghanistan et ses répercussions sur la paix et la sécurité internationales, le Secrétaire général de l'ONU s'en félicite en soulignant que l'arrêt rendu par la CJCE le 3 Septembre 2008 « *est probablement l'événement judiciaire le plus marquant à avoir eu des répercussions sur le régime depuis sa mise en place.* »⁷⁰² Sous entendu, le régime de sanction instauré par la résolution 1267 (1999) puis renforcé par, au lendemain des attentats du 11 Septembre, par la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité contre les fondamentalistes afghans et les groupes terroristes qui leur servent d'appui extérieur.

On ne manquera pas de souligner, avant d'épuiser la question du dispositif mis en place par l'Europe à travers la Cour de Justice des Communautés Européennes en matière de protection des droits humains face aux mesures, souvent aveugles adoptées dans le cadre de la « guerre internationale » ouverte contre les groupes terroristes. Le détour par cette dynamique peut paraître long, et le lien avec la question à l'étude ténu. En réalité, il était question de démontrer, à travers l'implication de la CJCE, ce qui constitue le fil d'Ariane des présentes réflexions. Les actions prises par nombre d'Etats et d'organisation en vue d'éradiquer le terrorisme sont, pour la plupart, déterminées par l'effet psychologique créé par les attentats de Septembre 2001. Pour ceux-là, la riposte militaire engagée en Afghanistan et les poursuites judiciaires et administratives lancées à l'endroit des Taliban et Al-Qaïda sont deux procédés différents.

Or, pour l'Europe, le positionnement favorable adopté face à la légitime défense reconnue aux Etats-Unis sous l'effet de la résolution 1368 (2001) et le programme de répression/prévention menée à l'instigation de la décision 1373 (2001) sont les deux facettes d'une même réalité, même si ces deux opérations débordent leurs champs originaux. Il s'agit de régler, une bonne fois pour toute, la question afghane. L'action européenne s'inscrit donc dans le prolongement et l'adaptation du travail commencé sous l'impulsion des positions

⁷⁰² Neuvième rapport de l'Equipe analytique et de surveillance in *Lettre datée du 11 mai 2009, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1267 (1999) concernant Al-Qaïda, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées*, Document S/2009/245 du 13 Mai 2009, paragraphe 19.

communes géographiques et thématiques 96/746/PESC, 98/108/PESC puis 99/77/PESC, 1999/727/PESC et 2001/154/PESC.

Au total, la hiérarchisation des normes établie incidemment par le juge communautaire et la divergence d'interprétations qui résulte de l'application des sanctions internationales aux personnes convaincues ou soupçonnées de terrorisme amènent à s'interroger sur la dispersion des Forces des Etats membres de l'Union européenne, lors de l'intervention menée sous l'effet de la légitime défense en Afghanistan. C'est à cette question que tente de répondre l'analyse du soutien logistique de l'Europe à l'intervention internationale conduite par les Etats-Unis.

CHAPITRE II : LES SOUTIENS LOGISTIQUES A LA COALITION MULTINATIONALE ET L'ETHICITE DES MODALITES DE LA GUERRE

Les développements précédents montrent combien les réactions du Conseil « Affaires générales », du Conseil européen, des instances européennes chargées des Relations extérieures puis des Etats membres, aux attentats antiaméricains expriment une immédiate et consensuelle solidarité envers la victime⁷⁰³. Néanmoins, à l'instar des revendications de spécificités manifestées par l'Europe à travers la « guerre normative » contre le terrorisme, le soutien logistique des Etats membres de l'UE obéit à des stratégies d'engagements propres et distinctes de ce qu'on aurait pu attendre lors de l'exercice de la légitime défense en Afghanistan⁷⁰⁴.

Il est vrai que l'Administration américaine pratique elle-même une dynamique d'alliances à la carte, mais les déclarations des structures compétentes de l'Union européenne annoncent très tôt leur intention d'y prendre part selon les moyens spécifiques mis à disposition par les Etats⁷⁰⁵. Ce que d'aucuns considèrent comme un engagement en rangs dispersés⁷⁰⁶ se révèle être l'affirmation d'une identité internationale qui ne s'inscrit pas dans le canevas tracé par la nation tête de file, ni ne se fonde sur les critères traditionnels de la Puissance⁷⁰⁷. Les enjeux de l'engagement de l'Europe permettent ainsi de saisir l'option choisie par la Communauté internationale dans la pacification et la stabilisation post-conflit en l'Afghanistan. Serait-il certainement plus exact de dire pacification et stabilisation post-

⁷⁰³ Aux termes des Conclusions du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles du 21 Septembre 2001 : « les pays membres de l'Union européenne sont prêts à s'engager dans de telles actions. » *Bulletin des Communautés européennes* 9-2001, point I.6.4. p.8.

⁷⁰⁴ Dans la Déclaration faite au *Conseil extraordinaire* de Luxembourg, l'Union européenne « confirme son soutien sans réserve à l'action entreprise dans le cadre de la légitime défense et en conformité avec la Charte des Nations unies et la résolution 1368 (2001) du Conseil de sécurité des Nations unies. » Conclusions du *Conseil extraordinaire Affaires générales*, 17 Octobre 2001, DAI N° 23-1er Décembre 2001, p.936.

⁷⁰⁵ Les Européens déclarent dès Septembre 2001 : « Chacun selon ses moyens, les pays membres de l'Union sont prêts à s'engager dans de telles actions. Les actions doivent être ciblées. Ces actions peuvent également être dirigées contre les Etats qui aideraient, soutiendraient ou hébergeraient des terroristes. Elles nécessiteront des consultations étroites avec l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne » *Conseil européen extraordinaire de Bruxelles*, 21 Septembre 2001, *Bull. UE* 9-2001, *Op. cit.* point I.6. in fine.

⁷⁰⁶ CHARILLON Frédéric, « L'Union européenne en 2001. Le discours et les réalités », in GROSSER Alfred (Dir.), *Les pays d'Europe occidentale*, La Documentation Française, Paris, 2002, pp. 339-359.

⁷⁰⁷ Au Conseil européen réuni à Gand (Belgique) le 19 Octobre 2001, l'Europe confirme sa « solidarité totale » avec les Etats-Unis mais réitère à l'endroit de ceux-ci « son appui le plus ferme pour les opérations militaires » lancées sous l'effet de la légitime défense. Déclaration sur *la lutte contre le terrorisme*, *Documents d'Actualité Internationale*, n° 23, *Op. cit.* p. 920.

taliban, dans la mesure où le conflit, qui a changé de nature, demeure la préoccupation constante des acteurs externes et locaux dans ce pays.

Aussi, avant la mise en place des mécanismes de sécurisation de l'Afghanistan par l'Accord de Bonn⁷⁰⁸, est-il judicieux d'étudier l'apport matériel et personnel des pays membres de l'Union européenne à l'action en légitime défense conduite par les Etats-Unis, ou plus exactement, à la nouvelle Guerre juste nécessitée par la prolifération du terrorisme apocalyptique, dont les *Taliban* et *Al-Qaïda* sont devenus, à tort ou à raison, les figures emblématiques. Autant se rappeler, dès l'abord, que l'appui des Européens intervient dans un contexte amplement et « naturellement » dominé par la victime et qui donne le sentiment d'un recul de l'Europe sur le champ stratégique. Cette impression est certainement justifiée, au regard des actes posés par la Coalition pendant et après son engagement sur le théâtre, tant en ce qui concerne le non-respect de l'éthique exigée par les lois internationales que le traitement des combattants faits prisonniers.

C'est pourquoi, une analyse nuancée de la situation invite à évaluer objectivement les initiatives des Puissances européennes auprès des Forces américaines (section 1) et l'impact des résolutions d'un des organes capitaux de la PESC qu'est le Parlement européen dans la redynamisation de l'éthique du Droit international (section 2).

SECTION 1 : LES INITIATIVES DES PUISSANCES EUROPEENNES AUPRES DES FORCES AMERICAINES

A travers le terme « puissances », on entend désigner les principaux Etats disposant de capacités militaires et d'un réseau d'influence stratégique suffisamment dense⁷⁰⁹ pour tenir un rôle décisif dans la Coalition multinationale contre les *Taliban* et *Al Qaïda*. Tel qu'il est indiqué dès l'introduction générale de la présente étude, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni serviront d'« étalons » à l'évaluation de l'idée de Puissance européenne, approfondie plus avant. En attendant, on s'emploie, pour l'heure, à restituer la réponse de la France aux attentats antiaméricains (paragraphe 1) puis les répliques de l'Allemagne et du Royaume-Uni contre les *Taliban* et assimilés (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La réponse de la France aux attentats antiaméricains

En qualité de Membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, avec tous les attributs stratégiques qui se rattachent à ce statut, la France donne immédiatement sa réponse aux attentats qui frappent les Etats-Unis au cœur de son système économique, financier et militaire le 11 Septembre 2001 ; sans oublier les dégâts considérables causés aux infrastructures privées et le préjudice subi par le Peuple américain en raison d'un si grand traumatisme. Les réunions du Conseil de l'UE et du Conseil européen permettent aux autorités françaises de confirmer, voire préciser à leurs partenaires européens les intentions du Gouvernement dans le contexte de « légitime défense assistée » qui fait suite à ces terribles attentats.

⁷⁰⁸ *Infra* : Paragraphe introductif, Deuxième partie de la présente étude, p. 205.

⁷⁰⁹ VERNET Daniel, « Le Groupe de contact : retour des grandes puissances en Europe ? », *Relations internationales et stratégiques*, n° 19, automne 1995, p. 137.

Il est un truisme de rappeler la relation singulière que la France et les Etats-Unis entretiennent quant à leurs conceptions stratégiques⁷¹⁰. Mais il importe de souligner, en l'espèce, que deux initiatives attirent tout particulièrement l'attention dans le positionnement français, selon qu'elles concernent le volet politique ou la dimension militaire de la réponse donnée au drame américain. Les termes utilisés pour les identifier démontrent les capacités d'un sujet majeur des Relations internationales à proposer une alternative crédible à une crise multiforme ; et c'est avec un intérêt soutenu qu'il convient d'en évaluer la portée en étudiant succinctement le Plan pour le règlement global du conflit en Afghanistan (B). La publication de ce document et sa présentation aux partenaires européens se fait donc en aval des missions dévolues à l'Opération Héraclès, pendant français de l'expédition *Liberté Immuable* (A).

A : L'OPERATION HERACLES, PENDANT FRANÇAIS DE L'EXPEDITION LIBERTE IMMuable

La mise en place de la Coalition internationale contre l'Afghanistan est quelque peu laborieuse. Face aux atermoiements des Etats-Unis quant au choix du nom *Justice Perpétuelle* ou *Liberté Immuable* pour baptiser l'opération militaire devant servir de label à la riposte en légitime défense ; en raison des risques d'amalgame perceptibles dans le discours des instances gouvernementales américaines, la France tient à dresser les contours de l'action en perspective. Ainsi, commence-t-elle par suggérer une riposte adaptée, efficace et conforme aux normes internationales en matière de légitime défense, avant de revendiquer, avec plus ou moins de succès, une place dans l'Etat-major de planification des Opérations basé à Tampa (Floride)⁷¹¹. Les plus pessimistes des analyses y voient une réapparition du fantasme « *je t'aime, moi non plus* »⁷¹² qui alimente, par épisode, les relations franco-américaines. Qu'à cela ne tienne, les Autorités françaises acceptent de prendre entièrement place dans l'action militaire conduite par les Etats-Unis en Afghanistan dans le cadre de l'Opération Héraclès ou Hercule, à travers la participation des trois Corps d'armée (1°) et la mise à contribution du renseignement français(2°).

1)-La participation des trois Corps d'armée

De l'avis des experts, les attentats antiaméricain peuvent être classés parmi les actions auquel on reconnaîtrait une dimension stratégique⁷¹³. En considération de cette dimension, la projection des Forces armées françaises, dans une crise à caractère international et un conflit protéiforme, situé à l'extérieur de leurs zones d'intervention traditionnelle devient inéluctable⁷¹⁴. La première phase de l'Opération *Héraclès* est, en réalité, effectuée entre le 20 Décembre 2001 et le 1^{er} Juillet 2002 ; et on note une parfaite collaboration entre les états-

⁷¹⁰ ISNARD Jacques, « La délicate coopération militaire franco-américaine », *Le Monde*, 9 Juillet 2002, p. 2.

⁷¹¹ CHARILLON Frédéric, « L'Union européenne en 2001 : Le discours et les réalités », in GROSSER Alfred (dir.), *Les pays d'Europe occidentale*, Les études de la Documentation Française, Paris, 2002, p. 339-359

⁷¹² TREAN Claire, « Le "je t'aime moi non plus" franco-américain », *Le Monde*, 26-27 Mai 2002, pp.1 et 23.

⁷¹³ Selon KLEIN Patrice, « L'attaque terroriste du 11 Septembre 2001 peut être caractérisée comme une frappe de niveau stratégique. Elle a touché des objectifs symboliques, elle a causé des dommages massifs, elle a eu des conséquences fortes sur les relations internationales. » Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, Assemblée nationale française, Compte-rendu n° 34 du 2 Avril 2003. –*Audition du général Richard WOLSZTYNSKI, chef d'état-major de l'armée de l'air sur les enseignements tirés des opérations postérieures au 11 septembre 2001.*

⁷¹⁴ KLEIN Patrice devant la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, Assemblée nationale française, *Op. cit.*

majors de la Coalition et de la Mission française sur les conditions d'engagement et de mise en action des Forces françaises dans le dispositif global. Tandis que la participation aux opérations en elle-même se fait au moyen de navires de guerre et d'agents spéciaux⁷¹⁵. Afin d'y donner pleinement satisfaction, en fonction des objectifs stratégiques qu'elle se fixe, la France mobilise 4011 soldats des trois Corps militaires, même si la Marine Nationale tient une place prépondérante dans l'Opération *Héraclès*.

Les hommes déployés pour couvrir les opérations sur le théâtre ou dans des sites y relatifs sont constitués en une force rapidement opérationnelle, dont le nom de code est TF 474⁷¹⁶. Il s'agit d'une structure temporaire et spécifique quant à la mission, aux tâches et aux objectifs qui lui sont assignés en Afghanistan et dans d'autres fronts ouverts contre le terrorisme international comme le Golfe d'Adene⁷¹⁷ et les pays limitrophes tel l'Ouzbékistan, où des Forces françaises sont stationnées à Tachkent. Le rôle prédominant des Forces de mer est attesté par l'engagement du porte-avions Charles de Gaulle, fleuron de la Marine française et d'un sous-marin nucléaire d'attaque mouillant entre l'Océan indien et la mer d'Oman. Même si, du côté des Forces aériennes, on peut déplorer leur entrée tardive qui n'intervient qu'à partir du 27 Février 2002 en raison de l'inadaptation des pistes d'atterrissage choisis aux chasseurs-bombardiers Mirages 2000 D⁷¹⁸, il résulte des comptes-rendus de la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées de l'Assemblée nationale, un bilan globalement satisfaisant quant aux capacités de déploiement à très longue distance du groupement aéronaval français⁷¹⁹.

Les mesures concrètes prises dans le cadre de *Héraclès* consistent à mettre en place une structure centralisée de planification et de conduite des opérations au sein de l'Etat-major général des armées et de réserver une formule d'organisation adaptée aux Forces aériennes connue sous le nom d'« Etat-major opérationnel air. » Les actions menées par la flotte aérienne française servent ainsi de couverture à l'engagement au sol des Forces multinationales ainsi qu'aux groupes armés afghans se revendiquant du Front uni de l'Alliance du Nord. L'insécurité qui règne en Afghanistan au moment où l'intervention contre les *Taliban* et assimilés est déclenchée oblige également les Forces françaises à protéger la zone d'appareillage et à effectuer d'innombrables missions de reconnaissance au-dessus de l'espace territoire afghan, à partir de Tachkent (Ouzbékistan)⁷²⁰.

La poursuite de l'engagement de l'expédition *Liberté Immuable*, qui permet par ailleurs à nombre d'auteurs de continuer à condamner l'instrumentalisation du droit de légitime défense à des fins de justice préventive, rend plus difficile la distinction entre l'action

⁷¹⁵ Voir l'intervention télévisée du président Jacques CHIRAC, le 7 Octobre 2001, *DAI*, n° 22, *Op. cit.*, § 332.

⁷¹⁶ Les deux lettres correspondent aux initiales de l'expression anglo-saxonne « Task force », qui désigne l'organisation urgente et provisoire des unités militaires, vraisemblablement expérimentée par les Etats-Unis, avant de coloniser les domaines aussi divers et variés que l'entreprise, la fonction publique, le monde humanitaire.

⁷¹⁷ CHARRET Alain, « *Al Qaïda* en Somalie, du mythe à la réalité », Note d'actualité n° 81, Centre Français de Recherche sur le Renseignement, Juin 2009 [Disponible sur : www.cf2r.org au 27 Juin 2009].

⁷¹⁸ Au cours de cette phase initiale, les missions aéronavales françaises réalisent 10% des opérations de la Coalition internationales. Il est sans doute utile de rappeler que les Marines française et américaine sont les seules équipées de plates-formes appropriées à l'atterrissage et au décollage d'avions militaires.

⁷¹⁹ Egalement, Compte-rendu n° 4 de la même Commission sur l'*Audition de l'amiral BATTET Jean, chef d'état-major de la Marine*, 9 Octobre 2002.

⁷²⁰ SCIOLINO Elaine : « Afghanistan, terre de mission de l'Elysée », *Courrier International*, n° 619, 12 au 18 septembre 2002, p. 14 ; DELLOYE Emmanuel : « France-Afghanistan », propos recueillis par PIAT-DUROZOI Isabelle, *Armée D'Aujourd'hui*, n° 270-mai 2002, p. 10-11.

des Forces françaises dans le cadre de la Coalition internationale, de leur contribution à la stabilisation post-conflit de l'Afghanistan au sein de l'ISAF et de leur nouveau statut en tant que membres du Commandement Intégré de l'OTAN. L'un des symboles de ce brouillage institutionnel et opératif est représenté par le renseignement français.

2°)-La mise à contribution du Renseignement français

La réalisation des attentats perpétrés le 11 Septembre 2001 est, avant son exploit d'audace et de cruauté, le résultat d'un dysfonctionnement ou des limites de l'« Intelligence » américaine. Aussi, l'exploit de ces actes réside-t-il prioritairement dans le fait de contourner les systèmes de renseignement, tant américains qu'européens et occidentaux en général, puisqu'il s'agit de ceux qui reposent sur les technologies les plus sophistiquées⁷²¹. C'est pour améliorer cette lacune, *a posteriori* et à titre préventif, que l'Opération *Héraclès* met à contribution l'incontestable savoir-faire français en matière de renseignement ; notamment en matière des comportements qualifiés d'« islamistes .»⁷²²

Cette expertise est immédiatement utilisée dans le développement d'un système de travail en réseaux favorisant un échange permanent et sécurisé d'informations, adapté aux flux trop élevé des activités des groupes terroristes⁷²³.

Parmi les Forces spéciales françaises déployées, à la fois pour l'expédition Liberté Immuable et au service de la Force internationale de stabilisation dirigée par l'OTAN, une bonne partie assure des tâches de renseignement, dont la portée pour le démantèlement des réseaux terroristes est plus concluante que les missions de combat. L'aporie de l'option militaire et l'enlèvement des troupes étrangères en Afghanistan accroissent davantage l'intérêt du Renseignement français dans la lutte globale que la Communauté internationale mène contre le terrorisme.

Le caractère transversal du Renseignement laisse entrevoir la nature du second mode de contribution que la France entend apporter aux missions de la Coalition chargée de mettre en œuvre l'action militaire respectivement autorisée par les résolutions du Conseil de sécurité en date des 12 et 28 Septembre 2001, sous le régime de la légitime défense au profit des Etats-Unis. Dans la mesure où l'Union européenne et les Etats membres, à l'unanimité, décident d'exprimer leur solidarité envers la victime, les initiatives de la France tiennent, non seulement compte de l'appui à l'option militaire, mais également à la remise en état des structures étatiques capables d'offrir enfin aux Afghanes et Afghans tout le bonheur volé par une guerre endémique.

⁷²¹ Aux dires de M. KLEIN Patrice : « « Cet acte s'analyse comme un contournement : contournement des prévisions, des systèmes de prévention, des dispositifs de renseignement et enfin des idées prévalentes au sein des pays occidentaux, qui refusaient la possibilité d'un tel acte alors même qu'un avertissement avait été donné avec l'affaire de l'appareil d'Air France détourné par le GIA algérien ». Devant la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées de l'Assemblée nationale, Compte-rendu n° 34, précité.

⁷²² DENECE Eric, « Le développement de l'Islam fondamentaliste en France : Aspects sécuritaires, économiques et sociaux », Rapport de recherche n° 1, Septembre 2005, Centre Français de Recherche sur le Renseignement [Voir : www.cf2r.org, le 27 Juin 2009].

⁷²³ Pour les développements récents de ce service, voir CETTINA Nathalie : « Communication et gestion du risque terroriste », Rapport de Recherche n° 7, Mars 2009, Centre Français de Recherche sur le Renseignement [Disponible sur : www.cf2r.org au 27 Juin 2009].

B : LE PLAN POUR LE REGLEMENT GLOBAL DU CONFLIT EN AFGHANISTAN

La coopération de la France à *Liberté Immuable* élargit l'horizon des contributions des Alliés, à travers le Plan pour l'Afghanistan, du 1^{er} Octobre 2001. Pour n'avoir pas rencontré l'adhésion des partenaires européens de la France, il est donc judicieux d'en examiner les articulations ici et non dans le cadre du « Cycle de Bonn » où il est plutôt question d'arrangements politiques concrets signés par les principaux responsables politiques afghans réunis par l'ONU en Allemagne.

L'initiative française présente trois (3) propositions d'importance équivalente et combien capitale dans le contexte géopolitique d'un pays en développement, littéralement en ruine, contraint de subir une nouvelle guerre par procuration à travers la lutte que se livrent « le terrorisme »⁷²⁴ (le Barbare, le Méchant, le Mal) et la « démocratie »⁷²⁵ (le Civilisé, le Bon, le Bien) sur le dos de l'Afghanistan. Aussi, l'attention de la France est-elle, de prime abord, retenue par l'urgence humanitaire, qu'elle entend placer sous l'égide du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UN-HCR) et le Programme alimentaire mondial (PAM), appuyés par l'UE et ses Etats membres. Bien évidemment, une telle activité ne peut être effective et efficace qu'à condition d'accompagner en même temps l'effort de transition politique manifesté par les Afghans et soutenu par l'Europe notamment.

Mais comme tout processus ayant pour champ d'action un Etat enclavé, ces deux tâches que vise la France doivent enfin s'inscrire dans une vision large, qui tienne compte des intérêts vitaux des pays limitrophes de l'Afghanistan ; d'autant plus que l'ensemble de la région d'Asie Centrale est suspendu aux préoccupations de sécurité. Or, un quatrième point semble devoir compléter les premiers ; dans la mesure où la sécurité des pays voisins et de l'Afghanistan lui-même suppose la consolidation de l'ordre public et le traitement du problème des réfugiés, c'est tout logiquement que ce programme succinct mais précis recommande de relever le tissu économique en accordant à la nouvelle Autorité afghane les possibilités d'un développement durable, gage d'une souveraineté pleine et effective.

Il n'est plus à démontrer que ce Plan recueille un accueil plutôt « poli » des partenaires de la France aux réunions ultérieures des Etats membres de l'Union européenne, organisées dans le strict respect d'une contribution de « Chacun selon ses moyens »⁷²⁶, suivant l'esprit retenu lors des Conseils européens et Conseils « Affaires générales » antérieurs. Qu'à cela ne tienne, le gouvernement français a le mérite de rendre publique cette proposition au moment où se dessine la perspective d'une réunion internationale, à Paris, Londres, Berlin ou Rome, sur le dialogue inter-afghan. Ceci permet effectivement de préparer les esprits à une implication globale dans la gestion de cette crise qui n'a que trop duré. La mission confiée, peu après à M. B. H. LEVY⁷²⁷, quant à la quête de meilleures approches susceptibles de

⁷²⁴ GOLDNADEL William, *Le Nouveau bréviaire de la haine*, Ramsay, 2001, 158 p.

⁷²⁵ CONAN Eric, « Terrorisme : la démocratie désemparée », *L'Express*, n° 2621, 27 Septembre-3 Octobre 2001, p. 38.

⁷²⁶ Formule proclamée au *Conseil européen extraordinaire de Bruxelles*, 21 Septembre 2001, *Bull. UE* 9-2001, *Op. cit.*, point I.6.

⁷²⁷ Les avis de cette mission sur la restauration de l'Etat en exprime clairement l'ambition. LÉVY Bernard-Henri, *Rapport au Président de la République et au Premier Ministre sur la contribution de la France à la reconstruction de l'Afghanistan*, Grasset/La Documentation française, Paris, 2002, pp. 19-25.

mettre en relief le rôle de la France dans le processus de reconstruction post-conflit, qui s'annonce long au regard de la tâche à accomplir.

Ce positionnement mesuré des acteurs européens à l'exercice pratique du droit de légitime défense reconnu aux Etats-Unis concerne également, à des degrés variés, les répliques de l'Allemagne et du Royaume-Uni contre les *Taliban* et assimilés.

Paragraphe 2 : Les répliques de l'Allemagne et du Royaume-Uni contre les Taliban et assimilés

L'autre attelage du « Moteur européen », structuré par l'Allemagne et le Royaume-Uni, prend fait et cause pour l'action entreprise par la Communauté internationale dans le cadre du programme *Liberté Immuable*. Néanmoins, l'appui logistique de ces deux Grands Etats membres de l'Union européenne aux Forces américaines déployées en Afghanistan et sur les fronts environnants interpelle par le caractère novateur, pour l'une ; et la continuité, pour l'autre. Tout contraste qui donne la meilleure opportunité d'appréciation du rôle des structures communes de l'Union européenne dans le recours à la force contre les réseaux et groupes terroristes éclos sur le territoire afghan. En effet, si l'apport de l'Allemagne met en œuvre le premier déploiement de la *Bundeswehr* sur un théâtre étranger (paragraphe 1), le soutien du Royaume-Uni, qui se manifeste par l'affirmation de la solidarité anglo-américaine signifie-t-il, en conséquence, l'éclipse de l'Europe sur la scène internationale (paragraphe 2) ?

A : LE PREMIER DEPLOIEMENT DE LA BUNDESWEHR SUR UN THEATRE ETRANGER

A contre-courant de son étiquette de *Nain politique* et de *Géant aux pieds d'argile*, qui la maintient encore dans la catégorie des Etats dont la Diplomatie est fort peu influente, la République Fédérale d'Allemagne (RFA) est, en tout état de cause, le pays qui opère un saut qualitatif dans sa Politique internationale au prisme de « guerre » contre le terrorisme. Le Chancelier va donc requérir du *Bundestag*, Parlement fédéral, l'envoi des troupes en Afghanistan en prenant le risque de lier cette requête à une question de confiance⁷²⁸. La forte pression exercée par les événements extérieurs que sont les attentats du 11 Septembre 2001, incite à prendre un tel danger politique aussi considérable.

Une fois l'autorisation du Parlement acquise, les Forces navales allemandes vont occuper une place de choix dans le dispositif multilatéral reconnu par les Nations Unies. Alors que les troupes françaises et britanniques s'activent sur le théâtre afghan, à proprement parler, proprement dit, l'engagements des unités allemandes consiste en une mission de surveillance des points stratégiques situés entre l'Océan Indien et l'entrée de la mer Rouge. C'est ainsi que les bases militaires française et américaine de Djibouti sont devenues le terrain d'opération privilégié des Forces fédérales. L'extrême mobilité des activistes de la Somalie, du Yémen et du Soudan, où M. Ben LADEN a de solides attaches font de la « Corne de l'Afrique », le

⁷²⁸ La déclaration de M. CHROEDER est sans équivoque : « « Pour la première fois, la guerre déclarée par le terrorisme international contraint l'Allemagne à envoyer des unités de la Bundeswehr participer à une intervention militaire en dehors de la zone OTAN ». Résumé du discours du Chancelier Gerhard SCHOERDER devant le Bundestag le 16 Novembre 2001, *Documents d'Actualité Internationale* n°1, Janvier 2002, *Op. cit.*, paragraphe 12, p. 24.

point névralgique du terrorisme international, qui s'y mêle d'ailleurs avec les actes de brigandage en mer et de piraterie maritime.

Les intérêts commerciaux et énergétiques (pétroliers notamment) et militaires de ce vaste étendu d'eaux troubles et de terres désolées rendent plus sensible et exaltante⁷²⁹ la mission des Forces allemandes dans cette région. Comme le déplorent de nombreux auteurs, on peut effectivement regretter que cette mission ne soit pas institutionnellement placée sous commandement de la Politique européenne commune de sécurité et de défense, afin de donner une « valeur ajoutée » à l'UE en matière de sécurité internationale. Car son entière intégration à l'Opération *Liberté Immuable* confère une sorte de pouvoir d'ubiquité sur la scène internationale aux Etats-Unis, Nation tête de file de la Coalition multilatérale contre le terrorisme et l'extrémisme *taliban*.

Ce sentiment d'appauvrissement et de rétention des potentialités de la PESD est d'autant plus justifié, que l'une des Grandes puissances politiques et militaires de l'Europe s'allie « corps et âme » aux Forces américaines pour le démantèlement du régime fondamentaliste et la neutralisation des éléments d'*Al-Qaïda* qui combattent à leur côté et menacent la stabilité du monde.

B : L'AFFIRMATION DE LA SOLIDARITE ANGLO-AMERICAINE OU ECLIPSE DE L'EUROPE SUR LA SCENE INTERNATIONALE ?

Il ne fait aucun doute que les Forces de la *Royal Navy*, Corps d'élite de l'Armée britannique, constituent le plus gros contingent des troupes non-américaines de la Coalition qui agit encore aujourd'hui en Afghanistan. Cet engagement massif n'obéit pas au refus de se soumettre à un choix entre l'Europe et l'Amérique voire entre l'UE et l'Alliance atlantique⁷³⁰. Il s'agit d'une continuité de la Politique étrangère britannique, souvent tentée par « *Le grand large* » et parfois prompte à faire des concessions dans le domaine de la PESC et de son pendant stratégique, la Politique commune de sécurité et de défense. Le Premier ministre britannique ne croit pas si bien faire en prévenant ses concitoyens, dès le 7 Octobre 2001, de la probabilité de perpétration d'attentats terroristes sur le territoire national⁷³¹. Les attentats qui ont lieu dans le métropolitain à Londres en Juillet 2005 seraient-ils des représailles à ce positionnement ou la réalisation d'une prémonition ? Par ailleurs, pourrait-on déduire qu'en raison de son engagement massif aux côtés des Etats-Unis, le Royaume-Uni ait affaibli, consciemment ou par indirectement, la lisibilité et la visibilité de l'Europe dans la gestion de la crise afghane au moment où s'intensifie avec l'intervention contre le terrorisme ?

Gageons qu'une réponse catégorique n'aiderait pas à établir, non seulement la réalité sur les capacités stratégiques de l'UE et des Etats face à ce type de menace, mais qu'elle ne

⁷²⁹ A en croire le Chancelier SCHROEDER, « La République fédérale d'Allemagne n'a pas le droit de se plaindre de tels engagements [...], elle ferait mieux de se réjouir d'être aujourd'hui un partenaire à égalité de droits au sein de la communauté internationale ». Résumé du discours 16 Novembre 2001, *DAI* n° 1, *Op. cit.*

⁷³⁰ ZECCHINI Laurent, « Les faiblesses militaires de l'Europe. Seconde puissance économique, l'Union européenne est largement absente du conflit afghan », *Le Monde/Dossiers & Documents* n° 305-Janvier 2002, p. 1 [Article paru dans *Le Monde* du 23 Novembre 2001].

⁷³¹ Selon la déclaration de M. BLAIR : « Nous savons que le réseau *Al-Qaïda* a menacé l'Europe, y compris le Royaume-Uni, et, en réalité, tout pays du monde qui ne partageait pas ses vues fanatiques. Ainsi, nous avons un intérêt bien compris à agir pour notre propre défense afin de protéger des vies britanniques. » Extraits de la conférence de presse de Londres, *Documents d'Actualité Internationale* n° 22, *Op. cit.* p. 881.

permettrait pas également d'élucider l'objectif de la présente étude. Aussi, convient-il de nous essayer à une forme de « scolastique sommaire » en discutant, jusqu'à épuisement des arguments, chacune des principales hypothèses que suscite la question de l'effacement de l'Union européenne derrière les Etats membres lors de l'exercice de la légitime défense ou de la conduite d'une nouvelle forme préventive de la Guerre juste en Afghanistan. Considérons donc les deux situations opposées, avant d'en faire la synthèse.

❖ *Pourquoi l'engagement des Etats dans l'intervention en Afghanistan révèle la faiblesse et provoque l'effacement de l'Europe*⁷³².

-Absence de réactivité et aléas de la procédure de décision (unanimité) propres à empêcher la célérité des instruments de la PESC ;

-Une Politique européenne de sécurité et de défense déclarée « opérationnelle » au Sommet de Laeken, alors qu'elle reste ineffective sur le théâtre afghan ;

-Une forme de « renationalisation »⁷³³ des Diplomaties apparaît, du fait de la prééminence du rôle des Etats dans un domaine (la lutte armée contre le terrorisme) où les structures de la PESD peuvent avoir un début d'effectivité ;

-Un schisme entre la proclamation de bonnes intentions aux réunions de l'UE et des chefs de l'Exécutif, alors que la réalité montre une absence d'action concrète ;

❖ *Pourquoi l'implication des Etats au règlement du conflit afghan consolide l'identité internationale de l'Europe.*

-Le dépassement des contingences et du sentiment de sélection qui entourent le choix d'intervenir, sous l'égide de la PESD, dans telle crise et non dans telle autre ;

-La mise en œuvre de la PESC n'exclut pas les compétences concurrentes des Etats membres, ce qui est une preuve de démocratie et de synergie du Conseil ;

-La concertation des Etats est la racine principale de l'ingénierie singulière qu'est la PESC ;

-Les Etats inspirent davantage confiance dans les actes de la vie internationale, à travers leurs financements, la disponibilité et la solidité des institutions.

Sans qu'il ne soit nécessaire de présenter d'autres arguments, nombreux et pertinents, qui puisse nourrir la discussion sur « l'éclipse de l'Europe »⁷³⁴ au profit des acteurs étatiques,

⁷³² ZECCHINI Laurent, « Les limites de la diplomatie européenne. Les Européens ont du mal à exister collectivement sur la scène internationale », *Le Monde/Dossiers & Documents* n° 305, Janvier 2002, p. 4 [Paru dans *Le Monde* du 5 Octobre 2001]

⁷³³ ZECCHINI Laurent, « Les faiblesses militaires de l'Europe. Seconde puissance économique, l'Union européenne est largement absente du conflit afghan », *Le Monde/Dossiers & Documents* n° 305-Janvier 2002, p. 1 [Article paru dans *Le Monde* du 23 Novembre 2001].

⁷³⁴ VERNET Daniel, « L'éclipse de l'Europe dans la guerre en Afghanistan. L'Union européenne peine à définir une politique de défense commune », *Le Monde/Dossiers & Documents*, n° 305-Janvier 2002, p. 4 [Paru dans *Le Monde* du 20 Octobre 2001].

durant la campagne internationale en Afghanistan, on peut néanmoins noter que chacune des deux situations a presque autant de justifications que l'autre. Ce qui aide à les départager ce n'est ni la surenchère, ni l'analyse laudative, ni l'« europessimisme » ambiant qu'on agite en périodes électorales comme un « tissu rouge » de toréro ; c'est plutôt le fait fort utile de rappeler que l'Europe, acteur international que vise à revaloriser notre recherche, s'exprime au travers de l'Union (et/ou la Communauté) et de ses Etats membres. Les volets normatif et opératif précédemment examinés montrent, à défaut de démontrer, la complémentarité d'une logique d'action politique qui ne relève pas de l'intuition ni de l'instinct ; mais bien d'une vision globale que les développements ultérieurs tenteront de confirmer voire, de battre sèchement en brèche.

Autant certains Etats membres estiment ne pas avoir à choisir entre l'Europe et l'Amérique ; entre l'OTAN et l'Union européenne, autant, face à des comportements qui peuvent paraître comme des pressions ou, pire, des injonctions de l'extérieur, l'Europe n'a nullement à choisir⁷³⁵ entre un « réalignement » idéologique et la mise aux rebuts des non-puissances ou des « puissances souples » comme on a pu le dire. C'est de la propension à harmoniser à tout prix les positions que naissent les malentendus et les amalgames du type de ceux qui résultent du très controversé *Choc des civilisations*⁷³⁶, à un moment où, précisément, une religion est abusivement instrumentalisée par des personnes sans scrupule pour servir des causes obscures.

La Politique étrangère et de sécurité commune joue, une fois de plus une fonction déterminante, à travers l'un des organes qui défendent le mieux les valeurs et principes de l'Europe sur la scène internationale ; le Parlement européen, dont le rôle dans la redynamisation de l'éthique du Droit international est particulièrement déterminant.

SECTION 2 : L'IMPACT DES RESOLUTIONS DU PARLEMENT EUROPEEN DANS LA REDYNAMISATION DE L'ETHIQUE DU DROIT INTERNATIONAL

Au même titre que la CJCE avec l'application d'un contrôle juridictionnel strict à l'endroit des actes du Conseil et de la Commission pris aux fins d'exécution des résolutions 1267 (1999), 1333 (2000) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité, le Parlement européen s'emploie à « civiliser »⁷³⁷ l'action des Etats membres et des Etats-Unis dans le cadre de la guerre « sans papiers » à laquelle ils se livrent en Afghanistan contre les *Taliban* et les groupes terroristes assimilés. Afin de faire face aux conséquences de cette guerre secrète et illimitée, dont on a encore du mal à préciser l'identité, le Parlement européen prend à bras le

⁷³⁵ Il est intéressant de voir, au-delà des questions de leadership interne, comment l'Europe s'engage dans un double processus : l'application d'une justice exemplaire et la poursuite d'une action coercitive sans merci. Dans une crise internationale multidimensionnelle comme celle qui prévaut en Afghanistan, « la puissance américaine impose à l'Europe de se positionner : soit pour acquiescer à l'inertie, soit pour proposer une alternative ». DELBECQUE Eric, *L'Europe puissance ou le rêve français*, Editions des Syrtes, Paris, 2006, p. 172.

⁷³⁶ Des termes mêmes de M. HUNTINGTON : « Dans les temps à venir, les chocs entre civilisations représentent la principale menace pour la paix dans le monde... », HUNTINGTON Samuel P., *Le Choc des civilisations*, Odile Jacob, Paris, 2000, p. 487. La polémique suscitée par cette thèse et, surtout, l'impasse à laquelle elle conduit ont amené l'auteur à inviter à la réconciliation : HUNTINGTON Samuel P., « Le dialogue entre les civilisations doit s'engager », *L'Express*, n° 2625, 25-31 Octobre 2001, p. 2.

⁷³⁷ MOZAFFARI Mehdi, « Pour un standard global de civilisation : le triangle éthique, droit et politique », *A.F.R.I.* 2001, Vol. II, pp. 207-233.

corps le sort des personnes capturées au combat au cours de l'action militaire menée par la Coalition pro-américaine en Afghanistan. Bien qu'inscrite dans le cadre de ses missions en Politique Extérieure, une telle implication ne renforce pas moins l'éthique du Droit international⁷³⁸, à travers les exigences de Droit humanitaire et des Droits de l'homme véhiculant les notions de *Jus in bello*, corpus des règles d'emploi de la force et *Jus post bellum*, ensemble des procédures applicables après les hostilités. Cette question d'éthicité dans la conduite des opérations est d'autant plus préoccupante, qu'au regard des influences du Droit constitutionnel américain sur les normes internationales, elle met en lumière les conflits ou la difficile corrélation entre droits internes et ordre juridique international.

Une profonde observation a pu déterminer que les ordres juridiques nationaux semblent quelque peu abuser de leur caractère « fondamental » pour ne conférer au Droit international que la force qu'ils veulent bien lui reconnaître, lorsque leurs intérêts ne sont pas directement en jeu⁷³⁹. C'est pour tenter d'en corriger les inconvénients, que le Parlement européen adopte un certain nombre de résolutions, qui incitent au règlement de la question des prisonniers de guerre (paragraphe 1) et condamnent les détentions illégales de la CIA en territoire européen (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'incitation au règlement de la question des prisonniers de guerre

Si tant il est que la guerre dont s'excipent les Etats autorisés par le Conseil de sécurité et d'autres organes des Nations Unies à faire usage de la force en Afghanistan est une guerre juste, il paraît cependant ressortir des agissements de ces Etats l'omission ou la négligence d'un principe essentiel de la Guerre juste : l'obligation de l'assortir d'une « Paix juste. »⁷⁴⁰ Celle-ci consiste, *grosso modo*, à réserver les mêmes garanties de justice aux vaincus qu'aux vainqueurs. Tel est le sens des résolutions du Parlement européen sur la question des prisonniers de Guantanamo (A) et la demande de création d'une juridiction spéciale pour l'Afghanistan (B).

A : LA QUESTION DES PRISONNIERS DE GUANTANAMO

Dès le 11 Janvier 2002, date officielle du transfert des prisonniers capturés sur le champ en Afghanistan vers la base militaire des Etats-Unis à Guantanamo (Cuba), une vive polémique éclate entre les pays européens et les Etats-Unis à propos de l'application controversée des lois et coutumes internationales sur la guerre⁷⁴¹. Il s'agit notamment du problème du statut et du sort des personnes faites prisonniers au cours de l'intervention menée par la Coalition *Liberté Immuable* contre les *Taliban* et les membres de l'organisation *Al-*

⁷³⁸ Par-delà la diachronie qui distingue l'éthique individuelle de l'éthique commune, il importe de retenir comme définition de l'éthique, dans la présente étude « l'éthos, les mœurs [qui] sont par nature collectifs, sociaux, nul ne grandissant en dehors d'eux, ceci sans préjudice des rétroactions des individus sur ces mœurs. » PAPAUX Alain et WYLER Eric, *L'éthique du droit international*, PUF, Collection « Que sais-je ? », 1^{ère} édition, Paris, 1997, p. 12.

⁷³⁹ VIRALLY Michel, « Sur un pont aux ânes : Les rapports entre Droit international et droits internes », *Mélanges offerts à Henri ROLIN. Problèmes de Droit des gens*, Pedone, 1964, pp. 488-505.

⁷⁴⁰ LE FUR Louis, « Guerre juste et juste paix », *R.G.D.I.P.* 1919, *Op. cit.*, p. 75.

⁷⁴¹ SIMON Catherine, « Une zone grise et contestée du droit international », *Le Monde*, 17/18 Février 2002, p. 14-15.

Qaida. Cette opposition, qui traduit un malentendu entre deux conceptions différentes de la coopération internationale, repose particulièrement sur les traitements physiques dégradants et l'ambiguïté qui caractérise le statut juridique des détenus emprisonnés à *Guantanamo Bay*⁷⁴². Autant dire un regard divergent qu'ont les Etats-Unis et l'Europe sur la conception des valeurs universelles⁷⁴³.

Seule certitude s'il en est, les autorités américaines décident à la faveur du "11 Septembre"⁷⁴⁴, de créer une double étiquette applicable, d'une part, aux "combattants irréguliers" et, d'autre part, aux "détenus du champ de bataille"⁷⁴⁵, selon qu'ils ont été faits prisonniers dans le cadre des investigations sur les attentats ou, au contraire, en combattant les Forces coalisées en Afghanistan. Une distinction arbitraire, commandée par les nouvelles procédures du Droit constitutionnel américain⁷⁴⁶, qui ne font qu'amplifier la polémique⁷⁴⁷. Peu après son accession au pouvoir en tant que chef du Gouvernement allemand, Angela MERKEL déclare publiquement que le camp-prison de Guantanamo "*ne devrait pas être autorisé à exister indéfiniment*", en attendant de le faire savoir aux Autorités américaines à l'occasion de sa première visite officielle aux Etats-Unis.

Le positionnement de Mme MERKEL, qui tranche avec la politique d'alignement traditionnel de la République Fédérale d'Allemagne sur la Politique internationale des Etats-Unis est cité en exemple par l'ONG britannique *Amnesty International*, qui demande à la Présidence du Conseil européen d'œuvrer à la fermeture de ce centre placé sous suzeraineté des Etats-Unis en territoire cubain⁷⁴⁸. Le 19 Mai 2006, le Comité de l'Organisation des Nations unies contre la torture relaie cet appel en prenant soin de rappeler aux Etats-Unis, que "*la détention de personnes pour une idée sans inculpation constitue une violation intrinsèque de la Convention.*"⁷⁴⁹

Les initiatives les plus substantielles sont à l'actif du Parlement européenne qui, au nom de la troisième Convention de Genève du 12 Août 1949, qui détermine les modalités de traitement (Article 4) et d'attribution du statut des prisonniers en cas de doute (Article 5)⁷⁵⁰ ;

⁷⁴² WECKEL Philippe, « Le statut incertain des détenus sur la base américaine de Guantanamo », *R.G.D.I.P.* 2002-2, pp. 357-369.

⁷⁴³ Alors que « [l]a paix et la stabilité du monde en dépendent au premier chef », ROSANVALLON Pierre, « Regard sur deux universalismes », *Le Monde*, 22 Février 2005 ; Egalement, *Le Monde*, « Dossiers et Documents », n° 344- Juillet-Août 2005.

⁷⁴⁴ DERRIDA Jacques, HABERMAS Jürgen, *Le « concept » du 11 septembre*, Dialogues à New York (octobre-décembre 2001) avec Giovanna Borradori, Galilée, *Collection « La philosophie en effet »*, Paris, 2004, 244 p.

⁷⁴⁵ SZUREK Sandra, « La question du statut des « prisonniers du champ de bataille », in MEHDI Rostan (Dir.) *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Pedone, Paris, 2003, *Op. cit.*, pp. 125-160.

⁷⁴⁶ JARREAU Patrick, « Washington confirme sa volonté de faire appel à la justice d'exception », *Le Monde*, 8 Décembre 2001, p. 4.

⁷⁴⁷ KAUFFMANN Sylvie, « Le sort des prisonniers d'*Al Qaida* provoque une polémique », *Le Monde, Dossiers et Documents* n° 1, Juillet-Août 2002, p. 3 ; AUDEOUD Olivier, « Prisonniers sans droits de Guantanamo », *Le Monde diplomatique*, Avril 2002, p. 16.

⁷⁴⁸ Agence Europe, « Amnesty International demande à la Présidence autrichienne de faire pression sur les Etats-Unis pour qu'ils ferment la prison de Guantanamo », *Bulletin Quotidien Europe*, n° 9107, 12 janvier 2006, p. 7 ; LANGELLIER Jean-Pierre, « Amnesty dresse un sombre bilan de l'après-11 septembre », *Le Monde*, 29 mai 2002, p. 2.

⁷⁴⁹ Agence Europe, « L'ONU demande aux Etats-Unis la fermeture de Guantanamo et de mettre fin à l'utilisation des prisons secrètes », *Bulletin Quotidien Europe*, n° 9198, 24 Mai 2006, p. 6.

⁷⁵⁰ Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (12 Août 1949), entrée en vigueur le 21 Octobre 1950. HAROULE Véronique, *Grands textes du droit humanitaire*, PUF, *Collection « Que sais-je ? »*, Paris, 2001, p. 58.

considérant les conclusions pertinentes des Conseils européens des 21 Septembre⁷⁵¹ et 14/15 Décembre 2001⁷⁵², adopte une résolution le 7 Février 2002 sur le traitement des prisonniers de Guantanamo⁷⁵³.

Au nombre des décisions prises par cette résolution, on note l'exigence du traitement équitable des détenus, sans aucune forme de discrimination fondée sur leurs nationalité et origine (§ 3), ainsi que l'exhortation des Etats à rendre opérationnelle la Cour pénale internationale et l'élargissement de la compétence *rationae materiae* de celle-ci au jugement des infractions terroriste (§ 5). Alors que la résolution admet que le statut des détenus de la baie de Guantanamo échappait aux standards juridiques internationaux du fait de leur capture dans le cadre de la lutte antiterroriste, le Parlement européen se ravise peu après dans la recommandation qu'il adresse au Conseil de l'UE⁷⁵⁴. S'appuyant sur la déclaration du Conseil de Gand⁷⁵⁵ et les orientations du Conseil « Affaires générales » de Décembre 2003⁷⁵⁶ visant à protéger les enfants en temps de guerre ainsi que d'autres textes à caractère international⁷⁵⁷ et européen⁷⁵⁸, l'organe délibérant considère que la lutte contre le terrorisme n'est pas synonyme d'abrogation des dispositifs de protection des valeurs fondamentales reconnues par tous, inhérentes à l'Etat de droit, au droit humanitaire et aux Droits de l'homme (alinéa I).

Pour ce qui est du statut juridique des détenus, le Parlement européen recommande à l'administration américaine de cesser de maintenir autant de personnes dans un vide juridique défavorable à la protection de leurs droits en tant qu'êtres humains et justiciables en tant de guerre (§ 1-a). Il encourage également les Etats-Unis à garantir le respect des normes internationales dans le cadre des tribunaux militaires d'exception mis en place par décrets à cet effet (§ 1-c)⁷⁵⁹. Sinon, tout procès qui en résulterait serait une somme de décisions en rupture de légalité (§ 1-d). L'instrument législatif adressé au Conseil consiste également à

⁷⁵¹ A l'issue du Conseil extraordinaire informel du 21 Septembre 2001, « l'Union européenne rejette solennellement tout amalgame entre les groupes de terroristes fanatiques et le monde arabe et musulman. » Conclusions et plan d'action, *Documents d'Actualité Internationale* n° 21, 1^{er} Novembre 2001, *Op. cit.*

⁷⁵² Les intentions du Conseil européen de Laeken sont claires : « L'Union européenne affirme son entière solidarité avec le peuple américain et la communauté internationale dans la lutte contre le terrorisme dans le plein respect des droits et libertés individuels. » Conclusions de la Présidence, 14/15 Décembre 2001, II. paragraphe 17, *Documents d'Actualité Internationale* n° 3, *Op. cit.* p. 99.

⁷⁵³ Résolution sur les conditions de détention des prisonniers à Guantanamo (P5_TA(2002)0066), 7 Février 2002, *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 284 E du 21 Décembre 2002, p. 353.

⁷⁵⁴ Recommandation (P5_TA(2004)0168) du Parlement européen à l'intention du Conseil sur le droit des prisonniers de Guantanamo à un procès équitable (2003/2229(INI)), 14 Mars 2004, *Journal officiel de l'Union européenne* n° C 102 E du 28.4.2004, p. 640.

⁷⁵⁵ La déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement au Conseil informel de Gand appelle au respect des règles constitutionnelles des Etats dans leurs procédures de lutte contre le terrorisme. Conseil européen, 19 Octobre 2001, Déclaration sur la lutte contre le terrorisme, paragraphe 4, *DAI* n° 23, *Op. cit.*, p. 921.

⁷⁵⁶ Voir Lignes directrices de l'Union européenne du 8 Décembre 2003 concernant la promotion du droit humanitaire international, *Journal officiel de l'Union européenne* n° C 327 du 23/12/2005 pp. 0004 - 0007

⁷⁵⁷ Notamment, Pacte international du 16 Décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques ; Déclaration Universelle des Droits de l'homme du 10 Décembre 1948; Premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, adopté le 8 Juin 1977. Egalement, Convention des droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies du 25 Mai 2000 (Résolution A/RES/54/263) ; Convention de Vienne du 24 Avril 1963 sur les relations consulaires.

⁷⁵⁸ La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

⁷⁵⁹ Voir de l'Article 5 (résolution des doutes quant au statut des détenus) de la troisième Convention de Genève et de l'Article 14 (droits à une cause égale, équitable par une juridiction impartiale, indépendante, compétente) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

recommander la facilitation ou l'autorisation d'accès des Etats, des organismes humanitaires et personnes intéressés aux détenus (§ 1-e) ; l'invitation des pays ayant leurs citoyens dans cette base à invoquer les Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels (§ 1-f) et l'appel aux Etats membres de l'UE pour une concertation efficace aux fins d'action diplomatique et consulaire auprès des autorités américaines (§ 1-g).

Cet acte vise, par ailleurs, à rectifier le manquement observé dans les missions du Conseil de l'UE quant au défaut de présentation d'un mémoire en guise d'*amicus curiae*⁷⁶⁰ devant la Cour suprême des Etats-Unis comme appel au respect du Pacte international sur les droits civils et politiques⁷⁶¹ dans l'ordre juridique américain (§ 1-h). On doit enfin relever l'insistance faite auprès des autorités américaines pour accorder la protection de l'*Habeas corpus*⁷⁶² et des règles d'un procès juste, transparent et équitable à tous les détenus en informant les tierces personnes concernées des lieux et peines requises (§ 1-i).

La recommandation de Décembre 2004 envisage même un certain nombre de conséquences inhérentes à la question de Guantanamo sur le partenariat transatlantique. On en relèvera brièvement quelques unes en commençant par noter la menace de rompre le lien « *inestimable et irremplaçable* » qui unit les deux Parties en cas de violation manifeste des droits de la défense, fondamentaux à l'être humain et « *non-négociables* » (§ 1-k). D'un autre côté, l'Europe tient à rappeler le caractère collectif et global du concept de sécurité, dont l'effectivité est conditionnée à la promotion de la coopération multilatérale qu'inspire le respect des actes conventionnels (§ 1-l). Enfin, le Parlement européen s'applique à demander, sans délai, aux Etats-Unis de devenir Partie au Statut de la Cour pénale internationale⁷⁶³ afin de convenir de l'abolition de la peine de mort (§ 1-p) ; puis de se conformer aux obligations souscrites au titre de la Convention sur l'interdiction de la torture et d'autres peines ou traitements illégaux (§ 1-q)⁷⁶⁴.

Sur la base d'un rapport détaillé sur cette prison tristement célèbre⁷⁶⁵, d'autres résolutions adoptées ultérieurement, le Parlement européen demande respectivement l'amélioration de la situation des prisonniers⁷⁶⁶, la fermeture du centre de Guantanamo⁷⁶⁷ et

⁷⁶⁰ Expression empruntée au droit anglais traduite par « ami de la Cour ». Elle désigne « la qualité de consultant extraordinaire et d'informateur bénévole en laquelle la juridiction saisie invite une personnalité à venir à l'audience afin de fournir, en présence de tous les intéressés, *toutes les observations propres à éclairer le juge.* » CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 6^e édition mise à jour, *Op. cit.*, p.54.

⁷⁶¹ L'Article 9 de ce Pacte protège les droits de la défense quant aux sûretés individuelles, à l'interdiction d'une arrestation ou détention arbitraires ; à la privation de la liberté et au refus d'information sur les chefs d'accusation, entre autres. In DUPUY Pierre-Marie, *Les grands textes de droit international public*, 2^e édition, *Op. cit.*, p. 74,75.

⁷⁶² BRADLEY Curtis A., "The Military Commission Act, Habeas corpus, and the Geneva Conventions", *American Journal of International Law*, Vol. 101. N° 2, April 2007, pp. 322-344.

⁷⁶³ L'Article 77 du Statut de Rome ne retient pas la peine de mort parmi celles que la CPI est amenée à prononcer. Document A/CONF.183/9 du 17 Juillet 1998, amendé par les procès-verbaux des 10 Novembre 1998, 12 Juillet 1999, 30 Novembre 1999 ainsi que ceux des 8 Mai 2000, 17 Janvier 2001, 16 Janvier 2002.

⁷⁶⁴ Aux termes de l'Article 3, paragraphe 1 : « Aucun Etat partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. » Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, résolution 39/46 du 10 Décembre 1984 de l'Assemblée générale des Nations Unies (Entrée en vigueur le 26 Juin 1987).

⁷⁶⁵ Report with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on the Guantanamo detainees' right to a fair trial (2003/2229(INI)), Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy. Présenté par Ole ANDREASEN, Document A5-0107/2004 du 25 Février 2004

⁷⁶⁶ Voir résolution du Parlement européen sur la situation des prisonniers à Guantánamo (P6_TA(2006)0254), 13 Juin 2006, *Journal officiel de l'Union européenne* n° C 300 E du 9.12.2006, pp. 136-138.

l'accueil, par les Etats membres de l'UE, d'un certain nombre de prisonniers libérés au terme de leur incarcération ou extradés pour purger leur peine ailleurs qu'aux Etats-Unis⁷⁶⁸. Ces mesures répondent, d'une part, à la solidarité des partenaires européens envers le grand Allié de l'Amérique du Nord et, d'autre part, à l'exercice collectif des prérogatives consulaires des Membres de l'Union européenne comptant quelques uns de leurs ressortissants parmi les prisonniers de l'enclave américaine à Cuba.

En 2004, le Parlement européen condamne les Etats-Unis pour violation des droits fondamentaux de l'homme dans leur camp retranché⁷⁶⁹ ; il s'associe même à une initiative des Nations Unies pour exprimer davantage sa réprobation à ce propos⁷⁷⁰. L'issue des élections générales récemment organisées aux Etats-Unis fait aussitôt l'objet d'un rapport attestant d'une redynamisation, d'un renouvellement du partenariat transatlantique autour de la question épineuse de la prison de Guantanamo⁷⁷¹, même si l'Administration américaine n'est pas encore décidée à en fermer les portes. Fait rarement signalé, l'« image d'Epinal » contemplée lors de la constitution de la Coalition antiterroriste se brise au travers des appréciations du Parlement européen, qui parle ouvertement d'invasion de l'Afghanistan⁷⁷² par les troupes américaines ; alors qu'on croyait cette Coalition homogène et engagée pour la défense d'intérêts convergents.

En somme, il peut être affirmé que les initiatives prises sur la question de Guantanamo par le Parlement européen consistent à rappeler les Etats membres de l'UE et les Etats-Unis, Nation tête de fil de la lutte antiterroriste, à leurs obligations en matière de droits humanitaire et de libertés fondamentales, ainsi que de justice post-conflit ; même si le terrorisme représente, par ailleurs, un crime et une abjection. Aussi, convient-il de méditer sur ces propos qui notaient déjà, avant l'instauration du système des Nations Unies, que : « *Ni en droit ni en fait, il n'y a [...] aucune contradiction dans cette double affirmation que, seul celui qui a une juste cause de faire la guerre est dans son droit, et que cependant l'empire du droit doit s'étendre même à la guerre injuste. Dans un procès également, et tout le temps qu'il dure, les garanties de la procédure sont applicables au plaideur injuste, ce qui n'empêche pas de reconnaître ensuite que le bon droit se trouve du côté de son adversaire.* »⁷⁷³. Il est vrai que la distinction des *méthodes* et *moyens* de lutte n'est pas aisée dans le droit humanitaire

⁷⁶⁷ Il en est ainsi de la résolution du Parlement européen sur Guantanamo (P6_TA(2006)0070), 16 Février 2006, paragraphe 1, *Journal officiel de l'Union européenne* n° C 290 E du 29.11.2006, p.423.

⁷⁶⁸ Résolution (P6_TA(2009)0045) du Parlement européen sur le *retour et la réintégration des détenus du centre de détention de Guantanamo*, 4 Février 2009, *Bulletin UE* 1/2-2009, point 1.6.8.

⁷⁶⁹ Résolution (P6_TA(2005)0150) du Parlement européen sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde en 2004 et la politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme (2004/2151(INI)), 28 Avril 2005, paragraphe 94, *Journal officiel de l'Union européenne* n° C 45 E du 23.2.2006, pp.107-129 ; Egalement, résolution du Parlement européen sur les *droits de l'homme dans le monde en 2003* et la *politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme*, 22 Avril 2004, *Bulletin UE* 4-2004, point 1.2.5.

⁷⁷⁰ Rapport du Conseil économique et social des Nations Unies: *Situation of detainees at Guantánamo Bay*, Future E/CN.4/2006/120, 15 February 2006.

⁷⁷¹ Rapport sur l'état des relations transatlantiques après les élections qui ont eu lieu aux Etats-Unis (2008/2199(INI)), Commission des affaires étrangères. Rapporteur: Francisco José MILLÁN MON, Document de séance A6-0114/2009 du 2 Mars 2009, paragraphe 40 notamment.

⁷⁷² L'une des résolutions adoptées sur l'Afghanistan affirme en son paragraphe 17 que le Parlement « condamne le transfert de centaines d'hommes capturés par les troupes américaines après l'invasion de l'Afghanistan en 2002 jusqu'au centre de détention illégal de Guantanamo, où la torture et d'autres mauvais traitements infligés par le personnel américain sont, selon de nombreux témoignages, la règle, et demande la fermeture immédiate de ce centre. » Résolution du Parlement européen sur l'Afghanistan (P6_TA(2006)0017), 18 Janvier 2006.

⁷⁷³ LE FUR Louis, « Guerre juste et juste paix », *R.G.D.I.P.* 1919, *Op. cit.*, p. 75.

contemporain⁷⁷⁴. Mais on conçoit qu'une telle précaution, fondée sur l'administration équitable, impartiale et transparente de la justice dépende d'un système judiciaire ayant pleinement compétence et légitimité pour connaître des actes soumis à son audience. Ce que n'ont pu, manifestement, garantir les tribunaux militaires d'exception établis à cette occasion⁷⁷⁵, qui plus est sur un territoire dont le statut ambigu favorise l'impunité⁷⁷⁶ car ne risquant pas de leur imposer l'application des droits reconnus à tout justiciable sous juridiction des Etats-Unis.

C'est pourquoi, le Parlement européen propose, en regrettant l'absence d'un tel instrument pour clarifier la situation des centaines de personnes arbitrairement détenues à Guantanamo, la création d'une juridiction spéciale pour l'Afghanistan.

B : LA DEMANDE DE CREATION D'UNE JURIDICTION SPECIALE POUR L'AFGHANISTAN

Les griefs portés contre les Etats membres de la Coalition antiterroriste, autorisés à faire usage de la force en Afghanistan sous prétexte de légitime défense, commencent par une déclaration de la présidence du Parlement européen. En effet, suite à l'utilisation massive des armes non-conventionnelles et sans discrimination des objectifs civils et des zones habitées, telles que les bombes à sous-munitions et d'autres objets explosifs à uranium appauvri, Mme N. FONTAINE condamne sans hésitation les frappes américaines en Afghanistan⁷⁷⁷. Ensuite, peu après la polémique suscitée par la soustraction délibérée des personnes capturées en Afghanistan et même dans d'autres pays sous couleur de lutte antiterroriste, éclate le scandale des détentions et transferts illégaux de détenus par la CIA en Europe, avec la complicité d'un certain nombre d'Etats membres de l'Union.

Autant de récriminations, qui incitent le Parlement européen à demander à l'ONU et à son Conseil de sécurité la création d'une juridiction compétente pour connaître des problèmes relatifs à la situation en Afghanistan et dont l'objectif principal serait de faire la lumière sur le statut controversé des détenus, à Guantanamo et dans les pénitenciers d'autres pays d'Afrique et du Moyen-Orient agissant comme sous-traitants de la Coalition antiterroriste. L'idée du Parlement évoque tout d'abord la perspective d'un « tribunal »⁷⁷⁸, avant de se laisser persuader qu'une « cour pénale internationale *ad hoc* [...] serait la solution la plus adéquate pour traiter cette affaire. »⁷⁷⁹ Au regard des expériences des tribunaux pénaux internationaux en activité, et dont quelques uns tranchent des litiges tout aussi graves, sinon moins que les

⁷⁷⁴ BRETON Philippe, « Le problème des "méthodes et moyens de guerre ou de combat" dans les protocoles additionnels de 1977 », *R.G.D.I.P.* 1978, Tome 82, pp. 32-81.

⁷⁷⁵ MOURTADA Nada, « Les tribunaux militaires aux Etats-Unis. *Inter arma silent leges ?* », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, pp.115-147.

⁷⁷⁶ SEVRIN Geneviève, « Les Etats-Unis d'Amérique et l'impunité : Guantanamo, un modèle d'illégalité », in ANDERSSON Vils, IAGOLNITZER Daniel et RIVASSEAU Vincent (Dir.), *Justice internationale et impunité, le cas des Etats-Unis*, Editions L'Harmattan, Paris, 2007, pp.177-184.

⁷⁷⁷ Mme FONTAINE recommande, notamment, que « l'utilisation des bombes à fragmentation, en Afghanistan doit être totalement bannie. » Interview parue dans *Le Figaro* du 30 Octobre 2001, citée par CHARILLON Frédéric, « L'Union européenne en 2001. Le discours et les réalités », in GROSSER Alfred (Dir.), *Les pays d'Europe occidentale*, Edition 2002, *Op. cit.*, p. 351.

⁷⁷⁸ Résolution sur les conditions de détention des prisonniers à Guantanamo (P5_TA(2002)0066), 7 Février 2002, *Op. cit.*, paragraphe 4.

⁷⁷⁹ Recommandation (P5_TA(2004)0168) du Parlement européen à l'intention du Conseil sur le droit des prisonniers de Guantanamo à un procès équitable, 8 Décembre 2003, *Op. cit.*, paragraphe 1 alinéa b).

questions liées à l'Afghanistan, il paraît souhaitable et indispensable que le Conseil de sécurité mette en place une instance de cette nature. Quelques éléments analytiques et prospectifs peuvent d'ailleurs être d'ores et déjà suggérés à cet effet.

Tel qu'il vient d'être examiné, l'une des pierres d'achoppement des relations entre l'Europe et les Etats-Unis est la décision prise par les autorités américaines de recourir à l'application d'une justice d'exception aux détenus de la guerre d'Afghanistan ; et plus globalement, aux personnes soupçonnées d'avoir partie liée avec les attentats terroristes perpétrés en Septembre 2001. Les présents développements consistent donc à soutenir la proposition ou le regret du Parlement européen quant au volet judiciaire du problème de la captivité lors des conflits armés, qui constitue le pendant ultime et humaniste du traitement juridique des détenus dits du "champ de bataille". Des contestations qui résultent de l'attribution du statut de prisonniers de guerre aux personnes capturées en Afghanistan et des débats nourris par les mesures judiciaires qui leur sont appliquées⁷⁸⁰, il résulte une double démarche qu'il convient d'emprunter pour élucider le rôle éminent attendu de la justice internationale dans cette crise.

Cependant, malgré la légitime indignation de l'opinion publique internationale à propos du traitement cruel, dégradant et inhumain réservé aux détenus de la lutte anti-terroriste, il n'en reste pas moins que l'initiative d'avoir recours à des juridictions spéciales aux Etats-Unis est fondée sur l'intention de combler le vide juridique qui occupe encore ce domaine. D'autant plus, et le Parlement européen le reconnaît, qu'au vu du caractère inédit de l'intervention qui a contribué à les capturer, aucun Etat ne paraît compétent pour juger les coupables et/ou responsables des attentats du 11 Septembre 2001. Une démarche rendue délicate par le fait qu'en l'état de leurs processus de ratification, les Etats-Unis et l'Afghanistan eux-mêmes n'ont pas adhéré au Protocole additionnel (II) aux Conventions de Genève de 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux ; pas plus qu'ils n'ont ratifié (pour les Etats-Unis en tout cas) le Statut de Rome créant la Cour pénale internationale⁷⁸¹.

Afin d'éviter que soit perpétuée cette problématique discrimination de statuts entre les détenus civils du « 11 septembre », les captifs *taliban* et ceux des groupes terroristes pris au front et suite à d'autres missions comme le fait l'administration américaine, les précédents yougoslave, cambodgien, rwandais, sierra-léonais et libanais⁷⁸² présentent une base favorable

⁷⁸⁰ Il en est ainsi des tribunaux militaires d'exception créés à cette fin par un "Ordre militaire" du président des Etats-Unis en date du 13 Novembre 2001, voir MARTIN David A., "Judicial Review and the Military Commissions Act : On striking the Right Balance", *American Journal of International Law*, Vol. 101. N° 2 April 2007, pp. 344-362 ; Egalement, TREAN Claire, « Les réticences des Etats-Unis », *Le Monde*, 17-18 Février 2002, p. 14. –La préférence de recourir aux juridictions militaires au détriment de celles de droit commun semblerait répondre au refus de reconnaître des garanties constitutionnelles, tels que les droits à la défense notamment. AUDEOUD Olivier, « Prisonniers sans droits de Guantanamo », *Le Monde diplomatique*, Avril 2002, p. 16. –En fait et en droit, les Etats-Unis distinguent les civils capturés après les attentats des personnes prises au combat ; celles-ci étant elles-mêmes séparées entre celles qui appartiennent au régime des *Taliban* et d'autres relevant du réseau *Al-Qaida*, entité non-étatique. KAUFFMANN Sylvie, « Du 11 Septembre », *Le Monde*, 17-18 Février 2002, *Op. cit.*

⁷⁸¹ Statut de Rome du 17 Juillet 1998 instituant la Cour pénale internationale, in DUPUY Pierre-Marie, *Grands textes de droit international public*, *Op. cit.*, pp. 180-199.

⁷⁸² AZAR Aïda, « Le Tribunal spécial pour le Liban : Une expérience originale ? », *R.G.D.I.P.* 2007-3, pp. 643-658 ; Egalement, STAHN Carsten : "United Nations peace-building, amnesties and alternative forms of justice : A change in practice ?", *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Mars 2002, volume 84, n° 845, p. 191-205.

à la création d'un Tribunal pénal *ad hoc* pour l'Afghanistan⁷⁸³. Celui-ci aurait, sur le fondement juridique d'une résolution pertinente du Conseil de sécurité des Nations Unies, à définir ses compétences *rationae materiae* et *rationae personae*(1), puis *ratione loci et ratione temporis* (2).

****Des compétences *ratione materiae* et *ratione personae*.**– La perspective d'instituer un Tribunal spécial pour l'Afghanistan a pour but premier d'évaluer les compétences spécifiques et concurrentes d'une juridiction qui comblerait le vide juridique caractérisant le traitement global des actes de terrorisme. Ainsi, sur la base de ce qui est pratiqué dans des cas similaires, la juridiction internationale *ad hoc* pour l'Afghanistan aurait à définir ses compétences *ratione materiae* aux côtés des compétences *ratione personae*.

Afin d'établir le champ d'aptitude matérielle de ce Tribunal, il est essentiel que cette juridiction soit compétente pour juger des infractions aux Conventions relatives au droit humanitaire international ; des atteintes aux lois et coutumes de la guerre ainsi que des violations aux droits de l'homme, des crimes contre la paix et crimes contre l'humanité. En raison de l'incertitude qui plane encore sur la stabilisation et la normalisation du pays, il convient d'inclure le génocide parmi les crimes à soumettre à la compétence de l'organe judiciaire indépendant susceptible d'être créé en Afghanistan.

Devraient donc être attirées auprès de cette instance, les personnes impliquées dans l'assassinat du commandant MASSOUD, éléments ayant contribué à détourner l'attention de la Communauté internationale sur les attaques anti-américaines et qui est aussi à l'origine des atteintes aux droits fondamentaux dont les Afghans paient encore le lourd tribut. Tombent ainsi dans les filets du Tribunal pénal *ad hoc* pour l'Afghanistan, les responsables et coupables des massacres perpétrés sur les prisonniers de guerre en territoire afghan⁷⁸⁴, ainsi que d'autres membres des brigades ou commandos impliqués dans les infractions et crimes terroristes. Ce n'est qu'à ce titre que la culture de l'impunité⁷⁸⁵ et les appétits de chaos⁷⁸⁶ qui prennent l'Afghanistan pour scène peuvent être, sinon éradiqués mais tout au moins limités. Une situation équivoque, amplifiée par le silence éloquent des Nations Unies, subsiste en Afghanistan au sujet d'actes de violences illicites commis sur des prisonniers de guerre et dont les témoignages proviennent de sources dignes de foi. Il s'agit de crimes constitués par des exactions et massacres portés à la charge des Forces de la Coalition et de leurs alliées afghans. Les plus connus sont ceux qui sont rapportés des représailles aux mutineries de la forteresse-prison de *Qala-e-Janghi* et les importants charniers humains découverts dans la région de Maza-e- Sharif⁷⁸⁷.

⁷⁸³ Les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda sont respectivement créés par les résolutions 827 et 955 du Conseil de sécurité en dates du 25 Mai 1993 et du 08 Novembre 1994 ; Egalement, LABROSSE Renaud de : « Les trois générations de la justice pénale internationale. Tribunaux pénaux internationaux, Cour pénale internationale et tribunaux mixtes », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. 6, pp. 154-166.

⁷⁸⁴ CHIPAUX Françoise, « Qala-e-Janghi : questions sur un carnage », *Le Monde*, 1^{er} Décembre 2001, p. 5.

⁷⁸⁵ JOURDAN Laurence, « Crimes impunis en Afghanistan », *Le Monde diplomatique*, Décembre 2002, p. 25.

⁷⁸⁶ HARRISON Selig S., « L'Afghanistan retombe dans le chaos », *Le Monde diplomatique*, n° 578, Mai 2002, p. 12 ; MALLEY Simon, « Le règne du chaos », *Le Nouvel Afrique Asie*, n° 147, p.44-46.

⁷⁸⁷ Voir le résumé du rapport de l'ONG *Human Rights Watch* sur les actes de l'Armée américaine en Afghanistan, « Au nom du droit, crimes et exactions en Afghanistan », *Le Monde diplomatique*, Avril 2004, p. 4 et 5.-D'autres sources accusent la partialité de l'ONU, qui ne veut toujours pas publier les comptes-rendus d'enquêtes dont elle dispose depuis l'été 2002 sur les violations des droits humains et du droit humanitaire en Afghanistan, « Le rapport enterré des Nations unies. » *Le Monde diplomatique*, Septembre 2002, p. 1 ;

Enfin, même si on en a évoqué plus haut les actes, les compétences de la juridiction spécialement créée pour l'Afghanistan devraient également s'étendre au jugement des décisions ayant conduit à l'utilisation des armes non-conventionnelles par les Forces coalisées. Il est bien utile et d'actualité d'exiger des nouvelles autorités afghanes une attention particulière dans la préservation des écosystèmes et de l'environnement⁷⁸⁸, mais il est tout aussi équitable, qu'à cet effet, les responsabilités de la Coalition internationale soient clairement établies quant à l'usage quasi-systématique des armes interdites en Afghanistan⁷⁸⁹. C'est pour cette raison que le champ des compétences *ratione personae* doit-il être élargi pour traiter aussi des infractions et crimes des Forces parallèles encore actives sur le théâtre afghan.

Le programme de sortie de crise appliqué à la Sierra Léone a pour principale béquille un tribunal pénal international compétent des crimes commis par des Sierra léonais et des Libériens impliqués dans ce conflit meurtrier. Tel est le cas de l'ex-président Charles TAYLOR dont le procès est en cours à La Haye. C'est en référence à ces cas, qu'il y a lieu de proposer à la compétence *ratione personae* du Tribunal pénal ad hoc pour l'Afghanistan, les chefs des groupements armés coupables d'enrôlement des enfants-soldats et les personnes présumées coupables d'exécutions sommaires sur les populations civiles et de crimes d'honneur perpétrés sur les femmes afghanes. Les compétences *ratione loci* et *ratione temporis* du Tribunal pénal international qui pourrait être mis en place pour rendre connaître des crimes terroristes et des exactions commis en Afghanistan mériteraient aussi d'être clairement établies.

Il s'agirait, plus concrètement, d'en assurer la convergence avec les champs d'application matériel et personnel ; d'assainir un espace public favorable à la restauration de l'Etat de droit, de la démocratie ; d'aménager les conditions d'épanouissement du *plébiscite quotidien* qu'implique l'idée fondatrice des sociétés modernes qu'est la Nation⁷⁹⁰.

**** Des compétences *ratione loci* et *ratione temporis*.** – Le précédent sierra-léonais peut constituer un fondement utile au projet de création d'une juridiction internationale pour l'Afghanistan. En effet, le tribunal créé pour la Sierra Léone connaît des actes commis tant par des combattants nationaux que par ceux de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest impliqués dans la guerre à Freetown. Au regard des affaires en instruction et des jugements en cours, on note que ce Tribunal est actuellement compétent sur les territoires sierra léonais et libérien. Celui qui devrait être créé pour l'Afghanistan pourra avoir juridiction sur l'Afghanistan et le Pakistan. La délimitation temporelle couvrirait quant à elle, la période allant du 9 Septembre 2001 à la fin des hostilités actives de l'Opération *Liberté Immuable*. En attendant cette hypothétique échéance, les actes commis en Afghanistan dès l'assassinat du commandant MASSOUD devraient être instruits par le Tribunal *ad hoc*. Le lien de causalité créé entre les Etats-Unis et l'Afghanistan par les attentats du 11 Septembre 2001 nécessiterait,

Egalement, DORAN Jamie, « Ces charniers afghans si discrets... », *Le Monde diplomatique*, Septembre 2002, pp. 1 et 16-17 ; JOURDAN Laurence, « Une enquête internationale s'impose », *Le Monde diplomatique*, Septembre 2002, p. 16-17.

⁷⁸⁸ MARIGO Alain, « L'Afghanistan doit restaurer son environnement », *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 100, pp. 29-30.

⁷⁸⁹ D'après un rapport rendu par une équipe de chercheurs indépendants, « *Le souci immédiat pour les professionnels de la médecine, pour les représentants des organisations d'entraide humanitaire et pour les employeurs d'expatriés sur le terrain reste la menace d'une vaste contamination par l'uranium appauvri en Afghanistan.* » In PARSONS Robert James, « De la réalité des armes à l'uranium appauvri », *Le Monde diplomatique*, Mars 2002, p. 12.

⁷⁹⁰ KRULIC Brigitte, *La Nation : Une idée moderne*, ellipses, Paris, 1999, p. 13.

par ailleurs, que soit reconnue une compétence concurrente à celles des juges nationaux au Tribunal spécial qui serait institué pour l'Afghanistan. Ainsi, en vertu du principe procédural *non bis in ibidem*, les affaires et personnes jugées par les instances nationales afghanes ou américaines ne seraient plus portées devant le Tribunal pénal international pour l'Afghanistan et *vice versa*.

Les réponses juridiques et judiciaires que les Etats-Unis apportent à la menace globale que constitue le terrorisme montrent, par-delà les dérogations au droit humanitaire et aux droits de l'homme, de réelles difficultés à asseoir l'idée d'une justice internationale crédible, impartiale, indépendante, efficace. En effet, par rapport au terme attrape-tout de "concept", celui d'idée porte mieux les principes d'une Communauté de valeurs auxquelles l'ensemble ou la majorité des sujets aspirent⁷⁹¹. L'ordre juridique international, en concrétion, n'échappe pas à cette logique fondatrice des systèmes juridiques nationaux. Aussi, peut-on observer que l'instrumentalisation de ces valeurs par certains gouvernements est à la source de divergences considérables au sein de la Communauté internationale des Etats. Ainsi, des positionnements divergents de l'Europe et des Etats-Unis dans la lutte qu'ils mènent pourtant ensemble contre les actes de terrorisme. Ces divergences apparaissent d'ailleurs très tôt, comme en témoignent les commentaires de Graham WATSON, député britannique assistant à l'audition du Secrétaire d'Etat américain à la Justice devant le Sénat⁷⁹².

La décision prise par la Cour Suprême des Etats-Unis en date du 20 Juin 2002, afin d'interdire l'exécution des déficients mentaux convaincus d'homicides a certainement ouvert des brèches prometteuses en vue d'une réflexion approfondie sur la pertinence de la peine de mort⁷⁹³. Mais l'appel lancé sur le primat des procédures internationales et de garantie des droits fondamentaux par le Secrétaire général de l'ONU au Comité du Conseil de sécurité contre le terrorisme, montre que la menace qui pèse sur l'intégrité des droits humains risque d'entacher d'illicéités les mesures de lutte anti-terroristes⁷⁹⁴. Or, le droit ne s'applique nulle part ailleurs qu'au sein d'une juridiction indépendante, compétente et dûment constituée, comme le préconisent les présents développements pour juger des faits et actes commis tout au long de la crise afghane⁷⁹⁵.

C'est à cet objectif que prétend répondre le paradigme de la "Paix juste", qui revient comme une antienne à chaque conflit armé international de grande ampleur et ponctué par une

⁷⁹¹ ROUSSEAU DE CHAMOY Louis, « L'idée du parfait ambassadeur », *R.G.D.I.P.* 1912, Tome 19., pp. 189-229 ; SCHOPENHAUER Arthur, *Le Monde comme volonté et comme représentation*, Traduction A. Burdeau, Tome I, 6^e édition, Librairie Félix Alcan, Paris, 1912, 438 p ; SCHOPENHAUER Arthur, *Le Monde comme volonté et comme représentation*, Traduction A. Burdeau, Tome II, 6^e édition, Librairie Félix Alcan, Paris, 1912, 325 p.

⁷⁹² L'élue européen déclare exactement que « Les procès secrets, l'impossibilité de choisir librement son avocat et le jugement rendu à la majorité des deux tiers des juges sont contraires à nos principes » ; sous-entendus, aux principes en vigueur au sein de l'Union européenne. John ASCHROFT maintient dans son audition du 6 Décembre 2001, la décision prise par le Gouvernement américain aux fins de création des tribunaux militaires d'exception compétents pour connaître des attentats du 11 Septembre 2001 et actes connexes. JARREAU Patrick, « Washington confirme sa volonté de faire appel à la justice d'exception », *Le Monde*, 8 Décembre 2001, p. 16.

⁷⁹³ Voir notamment, « Justice américaine », Editorial, *Le Monde*, 22 Juin 2002, p. 17 ; Egalement, PEYROLLOPIS Ana, « La place du droit international dans la jurisprudence récente de la Cour suprême des Etats-Unis », *R.G.D.I.P.* Tome 109, 2005-3, pp. 609-642.

⁷⁹⁴ Communiqué de presse des Nations unies : « Kofi Annan plaide pour une action internationale contre le terrorisme qui garantisse la primauté du droit », Document SG/SM/8624 du 03 Mars 2003.

⁷⁹⁵ FIORE Pasquale, *Le Droit international codifié et sa sanction juridique*, Nouvelle édition, Traduction de l'italien par Ch. ANTOINE (Antoine CHRETIEN ?), A. Pedone, Paris, 1911, 893 p.

campagne de justification sans précédent⁷⁹⁶. En raison de cette ampleur, il ne fait plus aucun doute que la situation qui prévaut en Afghanistan s'est convertie du droit de légitime défense à la guerre ; peut-être à une nouvelle forme de guerre car cette notion a elle-même connu d'importantes mutations, au regard des conflits modernes. Et, dans ce contexte situé en marge des normes de recours et d'utilisation de la force au nom de la Communauté des Etats, le respect des droits des vaincus devient une absolue nécessité⁷⁹⁷. Même si la justice internationale ne paraît pas souvent promise à des suites glorieuses et donne quelques fois l'impression de comprimer la compétence nationale⁷⁹⁸, la plupart des observateurs semble en relever la nécessité au lendemain de la fragmentation de l'ancien bloc de l'Est⁷⁹⁹.

La question afghane démontre, sous cet angle, que la conciliation ne paraît pas aisée entre les mesures de lutte antiterroriste et les principes de justice, d'équité, de respect des droits de l'Homme et des sûretés individuelles, ainsi que les exigences d'indépendance et de souveraineté des Etats⁸⁰⁰. C'est pourquoi, en tant qu'unique Puissance prétendant conduire une diplomatie peu respectueuse des principes juridiques préétablis, les Etats-Unis d'Amérique irritent et subjuguent à la fois par l'absence d'encadrement de leur politique « impérialiste. »⁸⁰¹ Justement, la crise afghane met à nu cette dure réalité de la politique internationale qu'est l'inévitable conflit entre puissance et norme juridique, ainsi que les conséquences désastreuses de l'hommage que la force rend au droit⁸⁰². Pourtant, l'osmose de ces deux paradigmes est le sous-bassement d'un processus de réconciliation et de reconstruction nationales fondé sur la justice et la paix durables en Afghanistan. En l'absence de principes juridiques suffisamment établis, les règles d'humanité dont sont porteuses les Conventions internationales sont une source coutumière de légalité favorable à l'instauration d'architectures adaptées à l'évolution des concepts fluides comme le terrorisme.

Les règles juridiques sont, comme toute institution sociale, des actes dérivés d'un être perfectible ; seule la coutume résiste aux tribulations de la conjoncture internationale, telles qu'elles apparaissent dans la résurgence des doctrines de la guerre juste favorisée par la lutte internationale contre le terrorisme. En effet, pour emprunter une remarque imprégnée de

⁷⁹⁶ RUYSSSEN Théodore, *La philosophie de la paix*, V. Giard et E. Brière, Paris, 1904, 50 p.

⁷⁹⁷ Ainsi, s'agissant précisément de l'exceptionnelle occurrence où les Etats sont permis de recourir aux armes par l'Autorité internationale comme en Afghanistan, il y a lieu de rappeler que « la guerre c'est l'emploi de la force, légitimé par son but ; c'est le moyen suprême pour l'Etat de se faire justice. La victoire en elle-même n'est qu'un fait de force qui ne donne naissance à aucun droit, comme à l'inverse la défaite n'en détruit aucun. » LE FUR Louis, « Guerre juste et juste paix », *Op. cit.*, p. 276.

⁷⁹⁸ LAMBERT-ALBELGAWAD, « Le dessaisissement des tribunaux nationaux au profit des tribunaux pénaux internationaux : un encadrement abusif par le droit international de l'exercice de la compétence judiciaire interne ? », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-2, pp. 407-438.

⁷⁹⁹ Cette nécessité consiste à se « se soucier de sujets moins traditionnels mais [...] bien plus urgents à faire avancer, comme par exemple celui du contrôle par le biais de décisions obligatoires du respect par les Etats des obligations internationales relatives aux droits de l'homme. » Selon cette même opinion, l'auteur est persuadé « qu'il convient de résister à la tentation de se lancer dans toutes sortes de commentaires à l'enseigne de l'optimisme et de l'idée –que chaque juriste transporte plus ou moins inconsciemment avec lui– d'après laquelle les progrès du droit international passent inévitablement par le renforcement des mécanismes de règlement judiciaire des différends internationaux. » CONDORELLI Luigi, « Des lendemains qui chantent pour la justice internationale ? », *Mélanges Michel VIRALLY*, A. Pedone, Paris, p. 213.

⁸⁰⁰ CORTEN Olivier et DUBUISSON François, « Lutte contre le terrorisme et droit à la paix : une conciliation délicate », in BRIBOSIA E. et WEYEMBERGH A. (Dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles et Nemesis, 2002, pp. 37-69.

⁸⁰¹ MONGIN Olivier, « Un empire sans politique impériale, ou le risque du chaos », *Esprit*, n° 287, août-septembre 2002, pp. 130-133.

⁸⁰² MOLINARI Gustave, *Grandeur et décadence de la guerre*, Guillaumin et Cie, Paris, 1898, 314 p. ; Egalement, LEFEBVRE Maxime : *Le jeu du droit et de la puissance*, PUF, Paris, 2000, 542 pages.

sagesse, on est contraint d'observer que « [l]'homme n'est pas un être parfait, de sorte que la force est parfois utile pour le régir ; il serait utopique de prétendre la rejeter complètement ; mais on ne doit y recourir qu'en cas de nécessité ; la violence est toujours condamnable, entre Etats comme entre individus, et la violence, c'est la force exercée contre le droit, ou dépassant le but. Sa proscription est le fondement nécessaire de toute société, et aussi bien de la Société internationale que de toute autre espace de relations interindividuelles. Il n'y a pas en effet deux morales, dont une plus large à l'égard des nations ou des Etats. »⁸⁰³ Et pour adapter ce propos au système international contemporain, on ajoutera qu'il n'y a pas deux morales superposées, dont l'une serait réservée à des nations privilégiées et l'autre, applicable aux *Damnés de la Terre*⁸⁰⁴.

C'est la raison pour laquelle le Parlement européen regrette que le Conseil de sécurité n'ait pas autorisé la création d'une juridiction compétente pour juger de l'ensemble du contentieux relatif aux actes de terrorisme en prenant appui sur la situation politique et militaire qui prévaut en Afghanistan⁸⁰⁵. Faute d'une telle instance, le Parlement européen s'est encore vu obligé de rappeler les Etats membres au respect des droits fondamentaux pour complicité dans les détentions et transferts illégaux des prisonniers de guerre par la CIA.

Paragraphe 2 : La condamnation des pays européens pour complicité dans les détentions et transferts illégaux des prisonniers de guerre par la CIA.

L'ultime volet de rappel des valeurs morales du Droit international aux Etats-Unis et à leurs Alliés européens, engagés dans la lutte contre les groupes terroristes, est marqué par les condamnations du Parlement européen pour transferts et les détentions illégaux des personnes capturées au front en Afghanistan, ainsi que d'autres arrêtées dans des pays coopérant à ce sujet avec les Services secrets américains. A partir du 8 Décembre 2005, un climat de tension est palpable entre Européens et Américains, lors du Conseil de l'Atlantique Nord en partie dédié à l'élargissement de la Force internationale à la sécurité en Afghanistan, au sujet de ces activités illégales imputées à la CIA, avec la complicité de pays européens soupçonnés d'avoir mis leurs aéroports et d'autres types d'installations secrètes à la disposition des services américains⁸⁰⁶.

La polémique nourrie autour de ces agissements présumés, auxquels un certain nombre d'Etats membres de l'UE serait impliqué, aboutit à l'adoption d'une résolution du Parlement européen en date du 15 Décembre 2005⁸⁰⁷. Celle-ci décide de mener des investigations parallèles aux enquêtes de la Commission d'enquête établie par le Conseil de

⁸⁰³ LE FUR Louis, « Guerre juste et juste paix », *Op. cit.*, p. 275.

⁸⁰⁴ Ce titre de Frantz FANON (*Les Damnés de la Terre*, François Maspero, Paris, 1961) inspire profondément la littérature dans sa représentation des Etats en chantier. Ainsi, entend-on parler de « mégalopoles monstrueuses d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, tournant contre les privilégiés de l'Ouest le désespoir de la jeunesse du monde [...] », LAMASSOURE Alain, « Une politique étrangère commune : l'heure de vérité ? », *Op. cit.*, p. 895.

⁸⁰⁵ La résolution du 7 Février 2002 précitée indique, effectivement, en son paragraphe 5, que le Parlement européen « est convaincu qu'il aurait été beaucoup plus aisé de résoudre cette situation complexe par le biais d'une cour pénale internationale pleinement opérationnelle et ayant compétence pour les actes de terrorisme. »

⁸⁰⁶ Voir « Les activités présumées de la CIA font rage en Europe », *Le Progrès Egyptien*, 8 Décembre 2005, p. 6.

⁸⁰⁷ Résolution du Parlement européen sur l'utilisation présumée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers (P6_TA(2005)0529), *Journal officiel de l'Union européenne*, C 286 E du 23 Novembre 2006, p. 509

l'Europe⁸⁰⁸, sur le rôle des Etats membres ou de personnes agissant à titre officiel ou privé en leur nom, dans les atteintes aux normes relatives aux droits fondamentaux européennes ou internationales découlant de telles activités (traitements inhumains, cruels, dégradants voire torture).

La résolution précitée présume, d'ores et déjà, une violation des traités internationaux conclus par l'UE en matière d'extradition et de coopération judiciaire⁸⁰⁹, ainsi que des procédures d'information préalable de l'organe délibérant de l'Union. Ce scandale situé dans le continuum de la question des prisonniers de l'enclave de Cuba amène le Parlement à reconnaître la réalité des violations gravissimes aux droits humains dérivées des mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme depuis les attentats du 11 Septembre 2001⁸¹⁰.

Le Parlement prend d'autres décisions et résolutions instituant une Commission temporaire⁸¹¹ et réitérant ses condamnations à l'encontre des Etats-Unis et des pays européens, une fois avérés les faits antérieurement distillés par la presse⁸¹². L'idée principale à tirer des actes du Parlement européen, en lien direct avec la question afghane, c'est le rappel vigoureusement fait à la Nation chef de file de la Coalition internationale et ses Alliés européens du respect de l'éthique et des normes internationales qu'ils prétendent pourtant faire appliquer en Afghanistan en s'attaquant à l'antidémocratie des *Taliban* et à l'extrémisme des groupements terroristes qui y sont installés⁸¹³. On peut donc être « *d'avis que la lutte contre le terrorisme doit être conduite par des voies légales et que ce nouveau type de guerre doit être remporté dans le respect du droit international et moyennant une attitude responsable de la part des gouvernements et de l'opinion publique.* »⁸¹⁴ Les accusations d'atteintes à la norme de *ius cogens* que représente l'interdiction de la torture⁸¹⁵

⁸⁰⁸ Résolution (P6_TA(2005)0529) du Parlement européen, *Op. cit.*, paragraphe 11.

⁸⁰⁹ Il s'agit, notamment, de l'*accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis en matière d'extradition* du 25 Juin 2003, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 181 du 19.07. 2003, pp. 27-33. –Le second accord cité est signé le même jour entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique *en matière d'entraide judiciaire*, JO L 181, *Op. cit.*, pp. 34-41.

⁸¹⁰ Résolution du Parlement européen (P6_TA(2005)0529), précitée, point D.

⁸¹¹ Décision du 18 Janvier 2006 portant constitution d'une commission temporaire sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers (P6_TA(2006)0012), *Journal officiel de l'Union européenne*, C 287 E du 24.11.2006, p. 159, 160 ; Résolution (P6_TA(2006)0316) du Parlement européen sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers, à mi-parcours des travaux de la commission temporaire (2006/2027(INI)) ; Egalement, rapport de la commission temporaire sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers (A6-0020/2007), 31 Janvier 2007.

⁸¹² L'implication des Etats tels la Pologne, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, la Suède, l'Espagne, le Portugal et la confirmation de ces faits sont effectivement établis par la résolution (P6_TA-PROV(2007)0032) du Parlement européen sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers (2006/2200(INI)), 14 Février 2007, paragraphes 50 à 149, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 287 E du 29.11.2007, p. 309 ; Egalement, résolution du Parlement européen du 19 Février 2009 sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers (P6_TA-PROV(2009)0073), point B.

⁸¹³ Au point K de la résolution du 15 Décembre 2005, précitée, le Parlement considère « que cette affaire a des implications juridiques, morales et de sécurité pour la conduite de la guerre contre le terrorisme que l'Union européenne s'engage à livrer et à remporter. »

⁸¹⁴ Résolution du Parlement européen (P6_TA(2005)0529), *Op. cit.*, paragraphe 2.

⁸¹⁵ La résolution (P6_TA-PROV(2007)0032) du Parlement européen, précitée, le reconnaît en son point G, où elle rappelle les dispositions internationales et européennes relatives à la protection contre la torture. Il en est ainsi de l'article 5 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme ; de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme

paraissent suffisamment graves, pour souligner le travail de légitimation par le Parlement européen de la lutte antiterroriste menée sous les auspices des Nations Unies. En même temps, ce travail contribue à ne pas renvoyer aux nouvelles autorités d'Afghanistan l'image calamiteuse d'acteurs internationaux engagés dans la restauration post-conflit dérogeant eux-mêmes à l'envi aux principes universels que leur action a, justement, pour but de consolider.

CONCLUSION DU TITRE II

L'application équivoque du droit de légitime défense par les Etats autorisés à recourir à la force en Afghanistan au lendemain des attentats antiaméricains de Septembre 2001, génère d'importantes et multiples conséquences. Celles qui touchent à la puissance des Etats-Unis font l'objet de pertinentes analyses. La question désormais récurrente, consiste à pointer le volet préventif prédominant dans la doctrine militaire des Etats-Unis au cours de cette période. Puisque la présente étude vise à proposer une évaluation de l'engagement européen dans la dynamique de la légitime défense appliquée en Afghanistan, il nous a paru judicieux de nous intéresser au rôle qu'a pu et que joue encore l'Europe dans le processus de dénaturation de ce droit d'exception, arrimé au *Jus cogens*, strictement encadré ; mais que l'Union européenne et ses Etats membres contribuent à fragiliser dans l'élan de leur solidarité historique envers les Etats-Unis. Au point d'ailleurs, d'être rappelés à l'ordre par le Parlement européen.

Ainsi, les développements précédents montrent à quel degré, en dépit de leur velléités impérialistes nécessitant un contrepois démocratique⁸¹⁶, les Etats-Unis ne sont pas les seuls « idéologues » de la *juste cause* pour soutenir, non plus un droit normalement bref, proportionné, instantané ; mais une *Justice Immuable* contre toute forme d'insurrection en Afghanistan et les agissements des groupes terroristes. D'où la décision d'entrer en guerre sur le territoire d'un pays dont le grief, le seul grief est d'avoir été pris en capture par un régime politique obscurantiste et inconséquent. Bien entendu, d'aucuns ont pu, à juste titre, mettre en exergue le rôle, l'impéritie, la responsabilité du Conseil de sécurité⁸¹⁷, garant de la paix et de la sécurité internationales, accordant tout de même un « blanc sein » à une Coalition d'Etats et d'Organisations internationales pour mener une Guerre juste d'un nouveau genre⁸¹⁸ contre un Etat en situation de déliquescence prononcée.

Néanmoins, la part de l'Union européenne dans l'interprétation extensive et, au demeurant abusive, du concept de légitime défense appliqué à l'Afghanistan et l'appui logistique des Etats membres de l'UE à la Coalition internationale ne sont pas aussi

et des libertés fondamentales (CEDH) auxquels s'ajoute l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁸¹⁶ CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « Contre l'ordre impérial, un ordre public démocratique et universel », *Le Monde diplomatique*, Décembre 2002, p. 22-23.

⁸¹⁷ CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « Démission du Conseil de sécurité », *Le Monde diplomatique*, n° 572, Novembre 2001, p. 18 ;

⁸¹⁸ HALIMI Serge, VIDAL Dominique, MALER Henri, *L'opinion, ça se travaille : les médias & les guerres justes : Kosovo, Afghanistan, Irak*, Editions Agone, Collection « Eléments », Marseille, 2006, 223 p.

« symboliques »⁸¹⁹ qu'ils transparaissent. Ce qui paraît surprenant, c'est qu'avec davantage d'efficacité que d'autres acteurs internationaux, les sujets européens sont capables de souffler concomitamment « sur le chaud et le froid. » Car aux actes illicites et illégaux commis par le CAGRE, la Commission européenne et les Etats membres dans le sillage de la lutte antiterroriste à partir du front afghan, la CJCE et le Parlement européen apportent des correctifs qui sont de nature à renforcer l'autorité du Droit international en consolidant par là même l'identité de l'Europe dans l'ordre juridique international. Les institutions de l'UE jouent dès lors, le rôle fort ambitieux de « gardiennes » des normes universelles.

⁸¹⁹ ZECCHINI Laurent, « Les faiblesses militaires de l'Europe. Seconde puissance économique, l'Union européenne est largement absente du conflit afghan », *Le Monde/Dossiers & Documents*, n° 305-Janvier 2002, p. 1 [Article paru dans *Le Monde* du 23 Novembre 2001].

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

L'implication de l'UE et des Etats membres au renforcement du cadre international de gestion de la crise de l'Etat en Afghanistan laisse apparaître deux phases qui convergent d'ailleurs en une forme de division du travail. Alors que l'Union prend activement part au traitement normatif de la guerre civile et à la répression du financement du terrorisme à partir du territoire afghan, les Etats membres répliquent sur le champ d'honneur à l'attaque puis, à la menace terroristes qui justifient l'exercice du droit de légitime défense reconnu aux Etats-Unis. Alors même que son action ne fait pas l'objet d'une publicité retentissante en Afghanistan, l'examen de cette partie liminaire permet de relever que le rôle de l'Europe y est d'apparition lointaine, si l'on s'en tient tout au moins à la première position commune de la PESC du 17 Décembre 1996 sur l'embargo contre les armements. Les développements consacrés aux actes de terrorisme et à la lutte qu'ils suscitent peuvent paraître hors-propos, tant le contreterrorisme est bien plus large que l'action qui est enclenchée en Octobre 2001 et qui se poursuit en Afghanistan, après s'être notablement diversifiée.

Or, l'intérêt d'une telle étude est de situer dans la « filière afghane » la structuration de la lutte anti-terroriste amplifiée après les attentats du 11 Septembre 2001. Tel intérêt se trouve d'ailleurs accru par le rôle joué, *a posteriori*, par l'Europe à partir de l'expérience acquise dans la gestion de la crise afghane, dont le terroriste constitue l'un des écheveaux depuis l'accession au pouvoir de « *valeureux incompris* »⁸²⁰ et les conséquences de leurs gouvernance sur la paix et la sécurité internationales. Il apparaît une forme de boucle réalisée par l'implication de l'Europe dans le traitement du problème afghan. Tandis que les acteurs européens participent, par des sanctions ajoutées aux régimes internationaux et une action presque anonyme aux fins de maintien de la paix et de la sécurités internationales, voilà que cette mécanique éclate au grand jour avec les attentats anti-américains et la mobilisation de la Communauté internationale, qui en prend fait et cause.

Ce rôle de « pionnier » est certainement négligeable et quelque peu effacé, par rapport aux apports d'autres acteurs internationaux comme les Etats. Mais il ne confère pas moins à l'Europe une certaine expérience, si ce n'est une expérience certaine dans la gestion combinée de la crise afghane, au double prisme de la recherche de règlement pacifique au confit interne et du combat contre les actes de terrorisme qui s'y développent, par le truchement d'instruments normatifs communautaires et de droit dérivé. Cette expérience prépare, vraisemblablement, à l'exercice d'un rôle déterminant, durablement ancré dans le temps en faveur de l'effort de reconstruction nationale instauré après le démantèlement des *Taliban*.

⁸²⁰ DUPAIGNE Bernard, *Afghanistan, rêve de paix*, Buchet Chastel, *Op. cit.*, p. 112.

DEUXIEME PARTIE :

**LA DOUBLE STRATEGIE DE L'EUROPE DANS
L'EFFORT DE STABILISATION EN AFGHANISTAN**

INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE

L'abrogation de la position commune relative à l'Afghanistan en Janvier 2002⁸²¹ n'abolit pas pour autant l'ambition, pour l'Union européenne et ses Etats membres, à prendre activement part aux nouvelles dynamiques instaurées par les Nations Unies aux fins de gestion de la crise qui change progressivement de nature dans ce pays. C'est pourquoi, avant qu'intervienne cette abrogation, l'UE prend la précaution, à travers un autre type d'instrument juridique de la PESC, de désigner un Représentant spécial en Afghanistan ; lequel voit aujourd'hui son rôle se densifier avec la double charge de Représentant pour l'Afghanistan et du Pakistan⁸²². Le travail, sur le terrain, de cet organe relevant du Titre V TUE est complété et renforcé, en ce qui concerne la dimension civile de la Politique européenne de sécurité et de défense, par l'instauration de la Mission EUPOL Afghanistan.

Ces changements constituent un repositionnement de l'Europe dans le processus de résolution de la crise qui menace d'effondrement l'Etat afghan. Aussi, une fois passée l'étape de la réaction militaire aux attentats perpétrés contre les Etats-Unis en Septembre 2001, le cadre stratégique de la question afghane se caractérise désormais par la conclusion d'un certain nombre d'arrangements politiques entre les dirigeants afghans, aux fins de restauration d'un appareil étatique ruiné par la guerre, les calamités naturelles et le sous-développement. Telle est « la feuille de route » commune aux instances internationales et aux acteurs internes, pour la remise sur pieds d'institutions publiques fondées sur les valeurs de la démocratie, de la légalité républicaine, des droits fondamentaux et des relations de bon voisinage, gages d'un arrimage crédible et efficace aux principes de la paix et de la sécurité internationales.

Afin de conforter son rôle, d'améliorer sa visibilité, de développer ses outils de Politique étrangère, l'Europe choisit de fonder sa contribution à la stabilisation de l'Afghanistan sur deux socles tout aussi distincts que complémentaires ; à savoir, la concertation des partenaires européens aux fins de participation à la Force internationale de sécurité (titre II) et l'engagement des Membres de l'UE au travail de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (titre I). Toutefois, l'organisation de cet effort de stabilisation post-conflit ou post-taliban étant assujettie à l'instrument stratégique conclu en Allemagne le 5 Décembre 2001 sous les auspices des Nations Unies, il importe de préciser de prime abord, la nature de l'Accord de Bonn (paragraphe introductif).

Paragraphe introductif : De la nature de l'Accord de Bonn

Le rapport et l'apport de l'Afghanistan au développement du Droit international sont particulièrement symbolisés par l'évolution de la nature des accords internationaux conclus sur la gestion de la situation politique et militaire qui secoue les bases institutionnelles de l'Etat afghan, de l'invasion soviétique à l'irruption des groupes extrémistes de type fondamentaliste et terroriste. L'Accord réunissant les arrangements politiques conclus par les principaux courants politiques en Décembre 2001 interpelle quant à sa nature, car de celle-ci dépend sa portée sur la gestion des institutions provisoires, transitoires et définitives en Afghanistan après la déchéance de l'Emirat islamique en Novembre 2001. Le problème,

⁸²¹ Position commune du 21 Janvier 2002 abrogeant la position commune 2001/56/PESC relative à l'Afghanistan (2002/42/PESC), *Journal officiel des Communautés européennes* L 20 du 23.01.2002, page unique.

⁸²² Action commune 2009/467/PESC du Conseil, du 15 Juin 2009 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan et le Pakistan et abrogeant l'action commune 2009/135/PESC, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 151 du 16.06.2009, p. 41-44.

capital, ainsi posé par la nature de l'Accord de Bonn revient à se demander s'il s'agit d'arrangements strictement politiques (A) ou d'une nouvelle catégorie d'accord de paix (B) ?

A : UN CORPUS D'ARRANGEMENTS STRICTEMENT POLITIQUES ?

Il n'est pas ici question de mener une étude de l'Accord de paix signé par les responsables afghans aux fins de reconstruction post-conflit, mais de proposer un examen empirique de sa nature juridique afin d'en saisir la portée. Le texte qui constitue l'Accord de Bonn⁸²³ est composé d'une série d'arrangements politiques signés entre les cinq (5) délégations des principaux courants d'opinion afghans réunis sous l'égide des Nations Unies au château du Petersberg, près de Bonn, du 27 Novembre au 5 Décembre 2001. Pour savoir si l'accord qui en résulte est un corps d'arrangements strictement politiques, il importe de mettre en lumière sa finalité initiale, l'instauration de la transition politique après les *Taliban* (2°) et son principal objet qu'est la Réconciliation nationale (1°).

1°)-Son principal objet, la Réconciliation nationale

Le régime communiste afghan entame, dès 1986, au faîte de la domination soviétique, une initiative politique dite « de Réconciliation nationale »⁸²⁴, rendue nécessaire et impérative par les contraintes au retrait des troupes d'occupation et la montée des mouvements résistants comme forces politiques avec qui il faudra inévitablement composer après la libération du pays. Ce dernier élément est déterminant, non pas dans le succès, mais plutôt l'échec de la politique de la main tendue initiée à cet effet par Mohammed NADJIBULLAH. Le retrait soviétique et son effondrement ; la liquidation du régime communisme afghan, la guerre civile, la victoire du fondamentalisme et la confusion dans la gestion du pays où deux gouvernements fantoches (Etat islamique en exil et Emirats islamiques aux commandes) s'affrontent, sont les raisons qui incitent les principaux courants politiques à convenir d'un espace où s'ouvre enfin « le débat afghan. »

La Mission spéciale établie par les Nations Unies, suite au retrait soviétique, régulièrement réactivée et alors dirigée par M. L. BRAHIMI leur en donne l'occasion en convoquant en Allemagne, une Conférence internationale. Cette instance retient une série de propositions devant être débattues pour qu'enfin, les Afghans se parlent et déterminent, ensemble, les bases sur lesquelles doit être érigé l'Etat qui succèdera au régime des *Taliban*. Cet objet est alors réalisé sur le territoire d'un Etat membre de premier ordre de l'Union européenne, lors que des groupements politiques longtemps opposés sur les fronts idéologique, spirituel et même militaire, parviennent à se retrouver pour dialoguer. Il est essentiel de noter, qu'en dehors de quelques délégués résidant effectivement en Afghanistan, la plupart des personnes présentes à ces assises représente des mouvements installés à l'extérieur du territoire national.

⁸²³ Lettre du 5 Décembre 2001 du Secrétaire général de l'ONU au Président du Conseil de sécurité sur l'*Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes*, Document S/2001/1154 du 5 Décembre 2001.

⁸²⁴ Après la politique du *noasâzi*, une forme de *perestroïka* à l'afghane esquissée par Babrak KARMAL dès 1985, le Président NADJIBULLAH invite, en vain, les différents courants politiques afghans à la « Réconciliation nationale » ou du persan *ashti-i-melli*. DORRONSORO Gilles, *La révolution afghane. Des communistes aux tâlebân*, Karthala, *Op. cit.*, pp. 216-218.

Ainsi, la convocation de la « *Loya Jirga* d'urgence »⁸²⁵ entre dans le dispositif prévu pour la reprise du dialogue entre Afghans, peuple déchiré⁸²⁶ entre Juillet 1973 et Novembre 2001 par le renversement de la monarchie, des coups d'Etat sanglants à répétition ; l'invasion puis l'occupation du pays par des forces étrangères ; l'éclatement d'une guerre civile meurtrière puis les ravages du fondamentalisme religieux et sa collusion avec un terrorisme apocalyptique importé. Le débat sur le choix de la forme monarchique ou républicaine du système politique ; autrement dit, un plébiscite indirect sur la réhabilitation du roi Mohammed ZAHER, est le premier acte conséquent de la nouvelle stratégie de Réconciliation nationale. La réunion de la « *Loya Jirga* constitutionnelle » repose et approfondit ces questionnements dans un autre cadre et sous un autre angle, mais cette Grande assemblée participe également au désir de dialogue fortement exprimé par les Afghans.

Toutefois, on perçoit très tôt, dans cette « conférence de Réconciliation nationale », une limite ayant les effets d'un handicap, voire d'un vice de fond, catastrophique pour l'effort de construction à long terme du pays. En décidant de se passer, au cours de ces assises, d'un représentant des *Taliban*, la force politique qui dirigea l'Afghanistan de Septembre 1996 à Septembre 2001, les chances d'installer un climat de dialogue sont, d'ores et déjà, compromises. Il est certainement avéré que les formations politiques invitées n'étaient pas favorables à la participation des *Taliban*. Mais, faute d'informations crédibles à ce sujet, on peut avoir pour seule certitude, l'hostilité des Nations Unies et de la Communauté internationale à l'idée de convier les fondamentalistes encore en lutte contre la Coalition *Liberté Immuable*, à la table des négociations. Le Représentant spécial confirme en des termes dénués d'ambiguïté ce rejet ; ce qui signifie, que les Afghans se sont encore faits manipulés par les acteurs tout à fait extérieurs à leurs valeurs de dialogue, de tolérance et de paix, même lorsque la guerre continue à opposer les différents protagonistes sur le théâtre.

En définitive, si le « tri sélectif » s'impose avec autant de rigueur au choix des participants à la Conférence de Petersberg en décidant d'exclure la possibilité d'une représentation du régime fondamentaliste, c'est uniquement parce qu'elle n'a pas pour seule vocation qu'à instaurer le dialogue. Les pourparlers organisés sous les auspices du Représentant personnel du Secrétaire général des Nations Unies ont pour finalité originelle l'alternance au pouvoir.

2°)-Sa finalité initiale, la transition politique après les Taliban

La configuration des délégations invitées aux pourparlers de Bonn démontre la volonté, affichée dès le choix de cette formule, d'instaurer un régime de transition politique après le démantèlement des *Taliban* ; l'Accord de Bonn apparaît donc comme une conséquence des attentats du 11 Septembre 2001, d'autant que la présentation du Plan de paix des Nations Unies n'est faite devant le Conseil de sécurité qu'au lendemain de la victoire de l'expédition *Liberté Immuable* et des milices de l'Alliance du Nord sur les *Taliban*. Une

⁸²⁵ L'Accord de Bonn, précité, prévoit en sa partie I, § 4, la convocation d'une Grande assemblée coutumière d'urgence six mois après l'installation de l'Autorité intérimaire d'Afghanistan. Sa mission est de doter l'Afghanistan d'une Autorité de transition ; passer, comme le dit le Professeur FAZELLY « du provisoire au transitoire » : FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan : du provisoire au transitoire. Quelles perspectives ?*, Préface de Michael BARRY, Editions Langues et Mondes, *Op. cit.*, pp. 79-101.

⁸²⁶ DORRONSORO Gilles *et al.*, *Afghans, peuple déchiré. 1992-2002*, Autrement, Paris, 2003, 179 p.

victoire dont se félicite d'ailleurs le Représentant spécial, qui ne fait aucun mystère de son intransigeante hostilité envers le mouvement fondamentaliste.

En considérant la structure et la finalité de l'Accord de Bonn, il est loisible de constater une complémentarité entre deux phases constitutives de l'alternance politique en Afghanistan. Sous la rubrique générale consacrée à l'Autorité intérimaire, on perçoit la volonté d'instauration d'une Administration affectée à la gestion de la période provisoire. Celle-ci est peu après installée le 22 Décembre 2001 à Kaboul, en présence des Nations Unies. Mais tout à côté, l'Accord établit ensuite un gouvernement auquel est confié la charge du transitoire, à l'issue des délibérations de la « *Loya Jirga* d'urgence » tenue en Juin 2002. La gestion de ces deux périodes par M. H. KARZAI tend à brouiller la distinction, fondamentale, entre les différentes phases de l'alternance politique en Afghanistan après la chute des *Taliban* et la destitution en règles du gouvernement fictif de B. RABBANI⁸²⁷.

En effet, l'une des questions à laquelle les Afghans sont appelés à répondre à Bonn, c'est de trancher le sort de la seule instance dirigeante du pays, curieusement et obstinément reconnue par les Nations Unies, alors qu'elle n'avait aucune emprise réelle sur le pouvoir en Afghanistan ; même pas une influence symbolique. Ces oripeaux d'institutions étatiques sont éparpillés à travers les vallées de l'*Hindou-Kouch* et les pays limitrophes d'Asie Centrale par ses nombreux représentants que sont Ahmad Chah MASSOUD, Abdullah ABDULLAH, Younes QANOUNI et le président RABBANI lui-même, admis à faire valoir ses droits à l'exil. Le dialogue inter-afghan devient dès lors le socle voire, une composante à part entière du processus d'institutionnalisation du pouvoir, car il se révèle indispensable au choix du régime constitutionnel laissé prudemment pendant par l'Accord de Bonn⁸²⁸.

Même s'il appert des critiques de certains acteurs de premier plan de l'élaboration du nouveau droit constitutionnel afghan quant aux manipulations (encore ?) dont le Peuple serait victime au profit des Etats-Unis, on constate que les Afghans ont choisi un système étatique « présidentieliste », fondé sur la démocratie et le respect du Droit international dans son entièreté et aménageant un équilibre délicat entre les principes républicains et les valeurs de l'Islam. A la lumière de la théorie dite des *petites Constitutions* récemment rappelée par M. E. CARTIER⁸²⁹, l'Accord de Bonn joue ainsi un rôle, non seulement d'instrument de création d'un nouvel ordre constitutionnel, mais surtout de texte constitutionnel en soi-même. Dans la mesure où ledit accord dote les périodes provisoire et transitoire d'une Constitution temporaire, exhumée dans le régime politique du dernier monarque, il est un outil de gestion constitutionnelle.

Toutefois, lorsqu'il précise qu'au long de la période considérée, aucune disposition de la Constitution ressuscitée tout comme les actes des nouvelles autorités ne doivent être contraires à ses propres recommandations, l'Accord de Bonn s'arrogé un pouvoir constituant

⁸²⁷ DORRONSORO Gilles, *La révolution afghane. Des communistes aux talebân*, Karthala, *Op. cit.*, 299-312.

⁸²⁸ BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan : Droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747*, L'Harmattan, *Op. cit.*, pp. 373-393.

⁸²⁹ L'*instrumentum* de la "petite Constitution" est réellement matérialisé par la définition d'un corpus normatif intérimaire. Celui-ci repose sur la Constitution afghane d'Octobre 1964 (Accord de Bonn, II. a). L'auteur rappelle l'importance de cette option en ce qui concerne les "petites Constitutions" ayant une forme réellement constitutionnelle : « De manière à opérer rapidement une formalisation suffisante de l'ordre juridique transitoire, gage de stabilité juridique et de confiance pour les justiciables réels ou potentiels, les autorités au pouvoir optent parfois pour la résurrection de textes constitutionnels révolus, issus d'un régime considéré comme en partie ou totalement légitime. » CARTIER Emmanuel, « Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 71-Juillet 2007, p. 528.

et constitutionnel à l'image de la Loi de 1945 qui assure entre la IV^e et la V^e Républiques en France. Les arrangements conclus entre les responsables politiques afghans en territoire européen en 2001 apparaissent, dès lors, comme un compromis, que nombre d'esprits critiques qualifient d'ailleurs de « compromission ». La quête de Réconciliation nationale et le souci d'assurer la transition constitutionnelle au lendemain de la défaite des *Taliban* font donc de l'Accord de Bonn un instrument politique. Mais cet instrument n'a-t-il qu'une valeur exclusivement politique, à laquelle se grefferaient d'autres considérations, ou est-il beaucoup plus complexe et complet qu'il le laisse transparaître ? En d'autres termes, peut-on retrouver dans les arrangements politiques conclus par les Afghans sous l'égide de l'ONU en Allemagne, la signification d'un accord de paix ? Et dans l'affirmative, quelles conséquences cette nature emporte-t-elle pour l'Union européenne et ses Etats membres ?

B : UNE NOUVELLE CATEGORIE D'ACCORDS DE PAIX ?

L'évolution de l'accord de paix oscille entre cet instrument garanti par une Puissance, au moment où la Société internationale est encore privée d'Autorité supranationale et lors de la Guerre froide, qui réduit le rôle de l'ONU à une « assistance sociale internationale » ; et cet autre instrument à la fois garanti par un Etat et par une instance internationale, au nom des valeurs universelles que cette dernière est présumée incarner. L'Accord unissant et unifiant le compromis des Afghans de Décembre 2001 réunit peut alors être qualifié d'accord de paix, dès l'instant où il jouit de la garantie des résolutions 1378 (2001) et 1383 (2001) du Conseil de sécurité (1^o) et de la caution morale du Gouvernement fédéral allemand (2^o).

1^o)-La garantie des résolutions 1378 (2001) et 1383 (2001) du Conseil de sécurité

Pour comprendre pourquoi l'Accord de Bonn s'arroge le pouvoir constituant qu'il exerce et la qualité de Constitution qu'il revêt, il faut se reporter à ses dispositions finales. Ledit accord invoque la valeur suprême des principes de Droit international qu'il porte (garantie des Droits de l'homme, respect de la démocratie, exigence d'Etat de droit) mais il se réfère, plus singulièrement, aux résolutions 1378 (2001) et à d'autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, sans les citer nommément⁸³⁰. Aussi, dans l'immédiat, est-il judicieux de se contenter de la résolution du 14 Novembre et de celle portant numéro 1383 (2001), relatives au Plan de paix des Nations Unies pour l'Afghanistan et à l'approbation de l'Accord de Bonn par le Conseil de sécurité. Ces deux actes constituent donc « les lois constitutionnelles » de l'Autorité afghane de transition, qui s'imposent aussi bien à la Constitution d'Octobre 1968, abrogée par l'instauration de la République en 1977 et les nombreuses Constitutions successives des gouvernements communistes. On comprend mieux l'incompatibilité qui conduit à l'abolition de toutes les dispositions qui, dans la Constitution réactivée, se rapportent au régime monarchique et à ses attributs législatifs et juridictionnels.

L'impact de cette garantie se traduit par la décision de substituer la Mission spéciale des Nations Unies par la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, dont le rôle

⁸³⁰ selon le paragraphe 5 des *Dispositions finales*, « Toutes les mesures prises par l'Autorité intérimaire devront être conformes à la résolution 1378 (2001) du Conseil de sécurité, en date du 14 Novembre 2001, et aux autres résolutions du Conseil concernant l'Afghanistan .» *Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes*, Document S/2001/1154 du 5 Décembre 2001, *Op. cit.*, p. 7.

exclusif est la mise en œuvre de l'Accord de Bonn. Autant dire, le contrôle sur place et sur pièces de l'application intégral et effectif dudit accord par tous les protagonistes de la reconstruction post-conflit. A long terme, la garantie internationale assurée par ces résolutions a pour conséquence, de faire de la Constitution définitive adoptée en Janvier 2004, un instrument de protection des principes et des normes universels de Droit interne. En effet, la Constitution afghane compte désormais parmi l'une des rares à épouser entièrement et sans préjugés, le respect des principes strictes et précis que la Charte des Nations Unies prescrit aux Etats⁸³¹. Dans un élan de concorde interne, régionale et internationale, ce Texte intègre à son ordre juridique, la Charte des Nations Unies en tant que traité objectif et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ; l'interdiction de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats et d'intervention contre la souveraineté ou l'indépendance politique des Etats. La Constitution afghane renforce ensuite sa portée en adoptant la nécessité des relations de bon voisinage ; le droit de l'Afghanistan à la légitime défense individuelle et collective et le droit du Peuple afghan à disposer librement de son destin.

C'est en vertu de cette garantie par l'Organisation des Nations Unies, que le Conseil de sécurité renouvelle et adapte, à intervalles réguliers, le mandat de la MANUA depuis sa création en Mars 2002. La définition contingente qu'on a pu donner de l'accord de paix, acte conclu pour établir un climat de confiance et assurer le fonctionnement régulier des institutions étatiques à la suite d'un règlement de conflit ou de crise, est le propre de la période de la Guerre froide, qui paralyse le rôle effectif des Nations Unies. Ainsi, des instruments léonins et hors-sujet tels que les Accords de Genève d'Avril 1988 sur le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan sont-ils endossés par l'ONU, sans prendre une part effective à leur élaboration. Il est vrai que les situations actuelles n'opposent pas deux ou plusieurs Etats dans le cadre d'un conflit interétatique ; mais les arrangements politiques conclus pour y mettre un terme ne sont pas moins des accords de paix.

Et quand bien même la garantie par une Puissance serait requise pour attester l'existence d'un accord de paix, il apparaît que celui de Bonn est, comme son nom l'indique, discrètement parrainé par la République fédérale d'Allemagne.

2°)-La caution morale du Gouvernement fédéral allemand

Les Accords comme ceux de Paris sur la stabilisation du Cambodge ; de Dayton/Paris sur la reconstruction de l'ex-Yougoslavie ou celui de Bagdad relatif à la transition politique en Irak sont, principalement, définis comme accords de paix, du fait d'être garantis par une Puissance extérieure, dont ils consignent expressément le nom dans le texte. Sur ce point, l'absence de référence à quelque Etat en guise de garant, ferait de l'Accord de Bonn un simple accord politique ; si tant il est qu'en ce domaine les enjeux politiques soient mineurs. Pourtant, l'écueil de l'Etat-garant comme le sont la France pour le Cambodge⁸³² et la même

⁸³¹ Il en est ainsi du respect de la Charte de l'ONU et de la Déclaration Universelle des Droits de l'homme (Préambule, § 5 et Article 7, § 1) ; de la préservation d'un environnement sain (Préambule, §10) ; de la lutte contre les actes de terrorisme et les drogues illicites (Article 7, § 2). La Constitution afghane engage le nouvel Etat au respect des principes de non-agression ainsi qu'à la promotion des relations de bon voisinage (Article 8). *The Constitution of Afghanistan*, Year 1382 (Unofficial Translation-Please refer To Pashtu and Dari version for accuracy) [Accessible sur: <http://perso.wanadoo.fr/ambafghane-paris/constitut.htm>, Téléchargé le 08 Novembre 2004].

⁸³² ROBERT E., « Les Accords de Paris sur le Cambodge », *Revue belge de droit international*, 1992, pp. 227-287.

France et les Etats-Unis pour les successeurs de la fédération yougoslave puis la coalition anglo-américaine pour l'Irak ; peut être levé par une analyse attentive de la coopération germano-afghane, des actes édictés par les Nations Unies, des discours officiels prononcés lors de la Conférence de Petersberg et lors de l'adoption de la Constitution afghane en Janvier 2004.

Si le choix de Bonn triomphe pour la tenue de cette importante réunion, alors que certains ont pu écrire que Paris étaient sur la liste des prétendants, c'est en raison du cycle des négociations qui ont déjà lieu dans l'ancienne capitale de la RFA, lorsque les responsables politiques afghans, recherchant une option aux *Taliban*, s'y retrouvent déjà plusieurs fois pour envisager la convocation d'une *Loya Jirga*. Ainsi, Frankfort, l'une des villes allemandes qui, avec Rome abrita les premières rencontres, doit-elle se résoudre à passer la main à Bonn, symbole de la prospérité et de la réconciliation allemande, dont les environs abritent un haut-lieu de Mémoire et de paix : le château du Petersberg. Le discours d'ouverture du ministre allemand des Affaires étrangères se fonde sur ces puissants piliers, afin d'assurer les participants aux négociations de la caution morale de l'Allemagne aux fins d'application de l'Accord de Bonn. Aussi, les Conférences ultérieures de Berlin et Bonn sur la reconstruction de l'Afghanistan, sont une excellente occasion d'éprouver le rôle de garant assumé par le Gouvernement fédéral et ce qualité officieuse est maintenue après l'accession de Mme A. MERKEL à la chancellerie.

C'est certainement en raison de ce statut « occulte », que l'Allemagne est le tout premier pays de l'hémisphère nord à (r)ouvrir sa représentation diplomatique en Afghanistan après la chute des *Taliban* et l'installation de l'Administration provisoire. Les résolutions du Conseil de sécurité qui confèrent le caractère obligatoire et opposable à l'Accord de Bonn envers tous les acteurs du processus de *State building* en Afghanistan, et la garantie morale assumée par l'Etat hôte des pourparlers inter-afghans, paraissent justifier la valeur d'accord de paix des arrangements politiques conclus le 5 Décembre 2001 sous les auspices des Nations Unies.

Le Représentant personnel du Secrétaire générale d'alors, figure de proue des pourparlers sur l'Accord de Bonn, s'est éloquemment exprimé sur la nature dudit accord en insistant sur les nuances d'époque commandées par la différence des contextes qui ont déterminé la conclusion des instruments à caractère international relatifs à l'Afghanistan⁸³³. Ainsi, même en l'absence de mandat explicite des organes des Nations Unies à son leur endroit, l'Union européenne et ses Etats membres sont en droit de prendre part à la mise en œuvre de l'Accord de Bonn dans ses volets politique, sécuritaire, humanitaire et économique,

⁸³³ Aux yeux de M. BRAHIMI, présentant l'Accord de Bonn en comparaison avec ceux d'Avril 1988, il est clair que « les Accords de Genève portent en même temps l'empreinte des limites dans lesquelles l'Organisation internationale était encore confinée vers la fin des années quatre vingt. En effet, son action dans l'application de l'accord est limitée au terrain militaire – ce qui fut la règle dans les actions de maintien de la paix de l'ONU durant la guerre froide et porte sur l'observation des violations aux engagements pris par des Etats membres – l'Afghanistan, le Pakistan et l'URSS. Les Accords sont donc clairement inter-étatiques, comme l'étaient avant eux tous les accords à l'application desquels les Nations unies ont participé durant la période de maintien "classique" de la paix. » BRAHIMI Lakhdar, *Allocution d'ouverture*, in MEHDI Rostane (Dir.), *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Pedone, 2003, *Op. cit.*, p. 19-20.

conformément aux résolutions 1378 (2001) et 1383 (2001) ainsi qu'aux Articles 25 et 48 § 2 de la Charte des Nations Unies⁸³⁴.

La présentation de ce point, comme préalable à l'examen des modalités de mise en œuvre de l'Accord de paix et des textes subséquents, nous a paru essentielle à la justification de l'arrimage des instruments de la PESC, des positionnements collectifs des pays européens et des initiatives nationales à l'Accord de Bonn sur la transition politique en Afghanistan. Aussi, en raison de la place qu'occupe l'institutionnalisation du pouvoir dans tout processus de stabilisation, il semble judicieux de s'intéresser en premier lieu à l'engagement des Membres de l'Union européenne au travail de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan.

TITRE I :

L'ENGAGEMENT DES MEMBRES DE L'U.E. AU TRAVAIL DE LA MANUA

La Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan est le réceptacle de toutes les contributions des Etats, Organisations régionales et internationales participant à l'effort de normalisation instauré par l'Accord de Bonn. Aux côtés des acteurs de premier ordre comme les Etats-Unis et le Canada, l'Europe, par le biais de l'UE et de ses Créateurs, tient un rôle primordial dans ce processus. Son engagement au travail de la MANUA se concrétise par une participation décisive au « parrainage » de l'ingénierie constitutionnelle et démocratique (chapitre I) puis par l'agencement d'une mécanique de prévention des conflits (chapitre II).

CHAPITRE I : UNE PARTICIPATION DECISIVE AU « PARRAINAGE » DE L'INGENIERIE CONSTITUTIONNELLE ET DEMOCRATIQUE

Bien qu'elle reste discrète et assez peu relevée, la participation de l'Europe au processus ayant conduit les Etats membres de l'ONU à « parrainer » l'ingénierie constitutionnelle et démocratique en Afghanistan est l'une des pièces essentielles de ce processus⁸³⁵. Les présents développements visent donc à élucider l'appui des sujets européens à l'agenda définissant les conditions de remise sur pied des institutions publiques dans ce pays enclavé et au relief accidenté, après le démantèlement des *Taliban*. On en voudra pour preuve, la position collective des Etats membres dans la réactivation du pouvoir constituant national (section 1). Parallèlement à l'appui au constitutionnalisme, l'Europe s'investit également dans la consolidation de l'Etat de droit et de l'élan démocratique en Afghanistan (section 2).

⁸³⁴ Dispositions respectivement consacrées aux obligations résiduelles des Etats face aux décisions du Conseil de sécurité et à l'application adaptée de ces mêmes actes en fonction des méthodes propres aux Etats, agissant dans le cadre des organisations internationales auxquelles ils appartiennent, en dehors de l'ONU.

⁸³⁵ KLAIBER Klaus-Peter Dr, "The European Union in Afghanistan : Lessons Learned", *European Foreign Affairs Review*, N° 1/2007, pp.7-12.

SECTION 1 : LA POSITION COLLECTIVE DES ETATS EUROPEENS DANS LA REACTIVATION DU POUVOIR CONSTITUANT NATIONAL

La réactivation du pouvoir constituant national par l'Accord de Bonn est l'occasion qui permet d'évaluer l'engagement européen dans les tâches conduites par les Nations Unies en Afghanistan. Certes, celles-ci sont menées par la Mission spéciale, mais dans la mesure où l'UNSMa fait place à la MANUA à partir du 28 Mars 2002, ce qu'il convient de souligner c'est la participation des Européens à l'effort international entrepris par l'Organisation universelle à cet effet. Si l'on note l'impact significatif de Déclarations fédératrices du Conseil de l'Union européenne (paragraphe 1) dans le cadre de l'Union, il importe également de souligner les vues convergentes de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, à tel point qu'on se demande si ces Etats constitueraient un « Directoire » de fait (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Des Déclarations fédératrices du Conseil de l'Union européenne

La perspective d'organisation d'une Conférence des Nations Unies aux fins de réconciliation des Afghans autour d'un projet politique et constitutionnel commun, est saluée avec enthousiasme et détermination par le Conseil de l'Union européenne (Conseil). Deux de ses réunions sont particulièrement décisives quant au rôle joué par l'Europe dans la remise en marche du pouvoir d'élaboration, de révision et de modification de nouvelles normes constitutionnelles en Afghanistan. La volonté collective de la PESC, centre de convergences des intérêts de l'Union et des Etats, est manifestée par l'adoption des Conclusions du *Conseil Affaires générales extraordinaire* du 17 Octobre 2001 (A) sur la reconstruction post-conflit en Afghanistan. La décision du Conseil de sécurité entérinant le 14 Novembre 2001 les propositions présentées par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU sur la sortie de crise donne lieu à une confirmation des engagements de l'Union à travers les recommandations du *Conseil Affaires générales* du 19 Novembre 2001 (B).

A : LES CONCLUSIONS DU CONSEIL AFFAIRES GÉNÉRALE EXTRAORDINAIRE DU 17 OCTOBRE 2001

La Politique étrangère et de sécurité commune, avons-nous indiqué, ne produit jusqu'à pas d'instruments juridiques globalement dédiés à l'Afghanistan. Mais, compte tenu d'un contexte géopolitique particulier, l'Union européenne adopte un repositionnement de sa politique à l'égard de ce pays. C'est à cet effet qu'un acte juridique pris le 21 Janvier 2002 en vertu du titre V du Traité abroge la dernière position commune spécifiquement définie pour l'Afghanistan⁸³⁶. Les Conclusions du *Conseil Affaires générales extraordinaire* du 17 Octobre 2001 expliquent ce repositionnement tout en élucidant les objectifs politiques de l'Union européenne dans la gestion de la crise afghane. Le présent exposé vise donc à formaliser le nouvel ordonnancement juridique de l'Afghanistan. Il importe donc d'examiner, à cet égard, les cinq (5) priorités que l'Union adopte en tant qu'éléments constitutifs de son agenda politique dans ce pays.

⁸³⁶ Voir position commune 2002/42/PESC du 21 Janvier 2002 abrogeant la position commune 2001/56/PESC relative à l'Afghanistan, *Journal officiel des Communautés européennes*. n° L.20, page unique.

La crise qui émane de l'épopée des *Taliban* et des milices terroristes qui combattent à leurs côtés incite l'UE à préconiser la mise en place d'une structure gouvernementale crédible et efficace⁸³⁷. En raison des interconnexions que suppose une entreprise de telle ampleur, le Conseil de l'Union européenne réaffirme le rôle prépondérant des Nations Unies aux fins de réconciliation en Afghanistan « *le rôle central de l'ONU dans la recherche d'un plan de paix pour l'Afghanistan* » ; car la légitimité de l'action internationale y est inextricablement liée. Au nombre des domaines d'interconnexion qui se rattachent à la crise afghane, il est essentiel de noter à quel point l'Europe tient au « *maintien de la priorité absolue à l'aide humanitaire d'urgence* », qui se révèle comme l'indicateur le plus exhaustif de la détresse de toute une société. Les capacités civiles éprouvées par l'Union européenne dans la gestion des crises antérieures et d'autres situations similaires prêtent évidemment à la mise en place d'« *un plan de reconstruction du pays* », sous l'égide des Nations unies, des Etats et des Organisations internationales intéressées. Sans, cependant, mettre en doute le caractère interne de ce conflit où les nostalgiques de la monarchie, les utopistes démocrates et les zélés des doctrines islamiques s'affrontent à tour de rôle, la « *dimension régionale de la stabilisation de l'Afghanistan* » est pour l'Union européenne un objectif de Politique étrangère.

Il serait imprudent d'affirmer que ce programme n'est pas sans incidence sur le plan de paix des Nations unies pour l'Afghanistan, mais il est loisible de constater que cette déclaration de l'Union européenne est faite près d'un mois avant l'exposé des propositions du Représentant spécial du Secrétaire au Conseil de sécurité. D'ailleurs, dans cette annonce, le Conseil de l'Union agissant en formation Politique étrangère et de sécurité commune, incite la prise de contact des organes européens avec ceux des Nations Unies⁸³⁸. Les idées d'administration de transition, de forum traditionnel de réconciliation nationale et d'institutionnalisation, ainsi celles d'activités civilo-militaires proposées par l'Union en Afghanistan composent en définitive les arrangements soutenus à bout de bras par l'ONU pour constituer l'Accord de Bonn.

Les priorités dégagées par le Conseil portent de si grands enjeux, que le Conseil européen de Gand du 19 Octobre souscrit totalement aux Conclusions de ce *Conseil Affaires Générales* précédent sur la restauration de l'Etat en Afghanistan. La Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de l'UE et du Président de la Commission appuie ces conclusions en affirmant soutenant l'idée d'une Autorité de transition crédible et largement représentative⁸³⁹. Le règlement de la crise afghane n'est plus, comme au sens des Accords de Genève d'Avril 1988 sur les termes du retrait soviétique, la seule prérogative du Pakistan, de l'URSS et de l'Afghanistan ; elle est désormais une préoccupation dont l'impact est autant ressenti par les Afghans eux-mêmes que par toute la Société internationale dans son ensemble. Dans un contexte de rétablissement de la paix, sous-tendu par la lutte contre un

⁸³⁷ L' « instauration en Afghanistan d'un gouvernement stable, légitime et largement représentatif, exprimant la volonté du peuple. » *Conseil extraordinaire Affaires générales* du 17 octobre 2001, extraits des conclusions, in *Documents d'Actualité Internationale* n° 23-1^{er} Décembre 2001, § 362, p. 937.

⁸³⁸ Le Conseil « charge la Présidence, le Haut représentant et la Commission de prendre contact sans délai avec la communauté internationale, et en particulier le Secrétaire général des Nations unies et son représentant personnel, M. Brahimi, afin de contribuer efficacement aux efforts des Nations unies. » *Conseil extraordinaire Affaires générales* du 17 Octobre 2001, extraits des conclusions, in *Documents d'Actualité Internationale* n° 23-1^{er} Décembre 2001, *Op. cit.*

⁸³⁹ Il est notamment déclaré qu'« [i]l faut dès à présent, sous l'égide des Nations unies, œuvrer pour favoriser l'émergence d'un gouvernement stable, légitime et représentatif de l'ensemble de la population afghane, respectueux des droits de l'homme et développant de bonnes relations avec tous les pays voisins. » Conseil européen, Déclaration sur *la suite des attentats du 11 septembre et la lutte contre le terrorisme*, Gand, le 19 Octobre 2001, *DAI* n° 23-1^{er} Décembre 2001, § 354, p. 920.

phénomène aussi multiforme que le terrorisme, les protagonistes de la stabilisation de l'Afghanistan sont aujourd'hui disséminés à l'échelle mondiale tant le mal profond qui nourrit la crise militaire est une menace contre la paix et la sécurité internationales.

Les propositions présentées par le Représentant spécial du Secrétaire général au Conseil de sécurité le 13 Novembre 2001 sont alors faites dans une convergence d'initiatives internationales. L'Union européenne élabore ses objectifs un mois plus tôt en déterminant son positionnement par anticipation dans le processus de reconstruction post-conflit pressenti au terme de l'intervention internationale en Afghanistan. Autant on peut percevoir quelque proximité entre le plan de paix que Lakhdar BRAHIMI livre au Conseil de sécurité et l'agenda politique adopté antérieurement par l'Union, autant il est loisible de déceler dans ledit agenda l'influence du "Plan d'action Afghanistan" publié par le Gouvernement français et l'ombre des ententes bilatérales du "Directoire" de fait constitué par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Le mouvement qui se dégage de la gestion de la crise afghane crée ainsi une synergie des efforts de tous les acteurs externes et l'Europe y tient une place de choix, sans qu'il ne soit impératif pour le Conseil de prendre quelque instrument juridique souvent considéré comme la catégorie des actes européens ayant un effet plus décisif sur l'engagement extérieur de l'Union européenne.

Bien que les actes juridiques soient essentiels à la force fédératrice des mécanismes du second pilier, une conception pragmatique du fonctionnement des structures européennes laisse entrevoir ici l'impact des outils traditionnels de la coopération intergouvernementale sur la concrétion du droit transitoire afghan. L'emprunt des arrangements provisoires inter-afghans conclus le 5 Décembre 2001 aux différentes propositions de gestion de sortie de la crise d'Afghanistan montre à quel point l'ordonnancement juridique instauré sous l'œil semi-ouvert des Nations unies après le démantèlement des *Taliban*, est quelque peu tributaire des décisions prises par les instances européennes en faveur du relèvement durable, global et collectif de l'Etat afghan. Les activités de restauration de l'Etat (*State building*) et d'affermissement de la nation (*Nation building*)⁸⁴⁰ en Afghanistan tiennent si particulièrement à cœur les pays européens, qu'au lendemain de l'adoption de la résolution 1378 (2001) et de la conclusion de l'Accord de Bonn, ils s'emploient à soutenir collectivement l'immense chantier que représente le relèvement d'une société profondément segmentée et en proie à des guerres cycliques. Ceci amène le Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne à se prononcer à nouveau sur l'évolution du processus de transition en Afghanistan⁸⁴¹. Au lendemain de la présentation du Plan de paix des Nations unies par le Représentant spécial du Secrétaire général, la situation avait radicalement basculé en Afghanistan.

La défaite des groupements armés du gouvernement *de facto* instauré par l'Emirat islamique et leur exclusion du processus de paix venaient de précipiter les acteurs internes et externes vers un processus de réconciliation nationale délicat. Entre le 14 Novembre 2001, date d'adoption de la résolution du Conseil de sécurité sur l'Afghanistan, et l'ouverture des négociations inter-afghanes à la fin du même mois sous l'égide des Nations Unies, un repositionnement des objectifs de l'Europe envers ce pays est apparu incontournable.

⁸⁴⁰ ARCHAMBEAUD Gaït, *Le Principe d'Egalité et la Constitution de l'Afghanistan de janvier 2004*, Préface de Kacem FAZELLY, L'Harmattan, *Op. cit.*, p. 18.

⁸⁴¹ HAQUANI Zalmi, « L'Union européenne et la reconstruction de l'Afghanistan », *Les Cahiers du CREMOC* (Centre de Recherche sur l'Europe et le Monde Contemporain), n° 36, Février 2003, *Op. cit.*, p. 35.

B : LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL AFFAIRES GENERALES DU
19 NOVEMBRE 2001

Peu après la prise en compte du Plan de paix de M. BRAHIMI par le Conseil de sécurité, le Conseil « Affaires générales » du 19 Novembre 2001 adopte des Conclusions qui réaffirment et précisent les nouveaux objectifs de l'Union en Afghanistan. Trois axes se dégagent de la prise de position du Conseil⁸⁴². D'une part, l'appui constant de l'Union au rôle central de l'ONU dans la gestion de la crise afghane est préservé. D'autre part, l'UE s'engage aux côtés des Nations unies pour faire aboutir l'idée d'un changement de régime politique en faveur d'un système résolu fondé sur les principes de transparence, du pluralisme et de l'Etat de droit, ainsi que la reconnaissance des droits fondamentaux et des libertés publiques.

Dans un second temps, le Conseil invite tous les groupements armés et tous les mouvements politiques afghans au respect des droits fondamentaux, sous peine d'interagir sur la fourniture de l'aide au relèvement⁸⁴³. Il apparaît donc logique, que le Conseil du 19 Novembre 2001 entend garantir l'application de son action future par la nomination d'un Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan, placé comme ses homologues affectés à d'autres crises, sous l'autorité du Secrétaire général/Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune⁸⁴⁴.

C'est précisément en ces termes que l'Union européenne accueille avec satisfaction la résolution du Conseil de sécurité entérinant le Plan de paix que M. L. BRAHIMI présente à l'ONU le 13 Novembre 2001. Mais, pour apporter davantage de cohésion et de fermeté à l'ensemble des propositions faites jusque-là par les acteurs extérieurs, l'Union européenne envisage un programme d'appoint au travail du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies en Afghanistan. L'activisme diplomatique des institutions européennes va atteindre ainsi un degré d'engagement permanent, avec la nomination par anticipation du Représentant spécial de l'Union européenne dans ce pays qui offre à la Communauté des Etats le premier défi d'ampleur globale auquel est aité à faire face en ce début du IIIe Millénaire. Cette dynamique permet à l'Union de s'insérer promptement à la situation mouvante et imprévisible que connaît l'Afghanistan au lendemain des attentats du 11 Septembre 2001. Ce qui contribue d'ailleurs à compenser l'absence d'instruments juridiques à caractère global telles que les positions communes mobilisatrices appliquant les sanctions internationales décrétées contre les factions afghanes et/ou les positions communes inter-piliers.

La désignation de l'Allemand Klaus-Peter KLAIBER comme RSUE pour l'Afghanistan n'est effectivement rendue officielle qu'un mois après sa nomination, par

⁸⁴² Celui-ci « se félicite de l'adoption de la résolution n° 1378 par le Conseil de sécurité des Nations unies et réitère son soutien entier [...] aux efforts déployés par le représentant spécial du secrétariat des Nations unies, en vue de mettre en place une administration transitoire, garante d'un gouvernement légitime, représentatif, multiethnique et respectueux des droits de l'homme... » *Conclusions du Conseil sur l'Afghanistan*, 19 Novembre 2001, in *Bull. UE 11-2001*, point 1.6.91.

⁸⁴³ Les parties afghanes sont précisément invitée « à respecter les droits de l'homme et le droit humanitaire international, condition déterminante de l'aide que l'Union européenne apportera à la reconstruction du pays, pour laquelle le Conseil préconise un plan de restructuration économique, sociale et institutionnelle assurant une coordination efficace des efforts de la communauté internationale. » *Conclusions du Conseil sur l'Afghanistan*, 19 Novembre 2001, in *Bull. UE 11-2001*, *Op. cit.*

⁸⁴⁴ Voir *Bull. UE 11-2001*, point 1.6.91, *Op. cit.*

l'action commune 2001/875/PESC du 10 Décembre 2001. Cette initiative, quelque peu contestée, démontre la volonté de l'Union européenne de prendre rapidement part à la bataille de la reconstruction de l'Afghanistan en prenant le risque de présenter une certaine précipitation⁸⁴⁵. La souplesse de ce nouvel instrument de gestion de crise et de prévention des conflits laisse néanmoins à l'Union toute la latitude pour marquer sa présence dans le traitement d'une question internationale extrêmement préoccupante, à contre-courant des conventions et des usages établis dans le fonctionnement des mécanismes de la Politique étrangère et de sécurité commune. Quoiqu'il en coûte donc au strict respect des principes de nomination de cet acteur, on note avec intérêt qu'en marge de la nomination officielle du Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan, le Conseil salue la conclusion des arrangements de Petersberg en raison de l'opportunité qu'ils offrent à une dynamique de paix durable⁸⁴⁶. Outre l'implication des principales puissances politiques et économiques européennes, le cadre-laboratoire de la transition politique de l'Afghanistan bénéficie ainsi des promesses d'engagement de l'ensemble des membres de l'Union européenne.

Les Etats expriment à nouveau leur soutien à l'engagement de l'Union européenne en Afghanistan au Conseil européen de Laeken en Décembre 2001⁸⁴⁷, où ils réitérent clairement les déclarations faites précédemment en faveur de la restauration de l'Etat afghan. A l'orée de l'installation de l'Autorité intérimaire à Kaboul, les Gouvernements européens font la promesse d'aider les populations et les nouvelles autorités afghanes à reconstruire le pays et asseoir un système démocratique. Ainsi se trouvent soulignées les missions cruciales de l'institutionnalisation en Afghanistan, c'est-à-dire, le développement économique et social puis la restauration d'un régime démocratique que la plupart des analyses situent au temps de la monarchie constitutionnelle.

En complément aux déclarations et conclusions de l'UE, de nombreuses rencontres ont lieu, entre le 24 Septembre et le 2 Novembre 2001 entre la formation ministérielle de la "Troïka" et les dirigeants des principaux pays susceptibles d'aider au rétablissement de la paix durable en Afghanistan. Ainsi des visites accomplies en Arabie Saoudite, en Iran et au Pakistan ; sans oublier celles conduites auprès des voisins septentrionaux que sont l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. Afin de réaffirmer la volonté de l'Europe à contribuer au relèvement de l'Etat conformément à l'Accord de Bonn, le président de la Commission européenne se joint au président du Conseil européen pour s'entretenir avec les responsables du Pakistan et de l'Inde, ainsi que d'autres puissances du Moyen-Orient du 16 au

⁸⁴⁵ Nombre d'observateurs ont pu remarquer que « la nomination de M. Klaiber a été annoncée à la presse avant même que tout débat ait lieu à ce sujet au sein du Conseil » NKUNDABAGENZI Félix, PAILHE Caroline et PECLOW Valérie : "L'Union européenne et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur", *rapport du GRIP* (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) 2002/2, Bruxelles, p. 22.

⁸⁴⁶ Le Conseil de l'UE « se félicite de la signature à Bonn, le 5 Décembre, de l'accord sur l'avenir de l'Afghanistan définissant des arrangements provisoires applicables en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes. Il encourage la mise en œuvre de cet accord ainsi que le développement des relations de coopération et de confiance par les pays voisins avec la nouvelle administration provisoire. » *Conclusions du Conseil sur l'Afghanistan* : Conseil "Affaires générales" du 10 Décembre 2001, *Bull. UE* 12-2001, point 1.6. 100.

⁸⁴⁷ A cet effet, il est retenu que « [l]e Conseil européen a pris l'engagement de participer aux efforts de la Communauté internationale en vue de restaurer la stabilité en Afghanistan sur la base des résultats de la conférence de Bonn et des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies. » Conseil européen de Laeken/Bruxelles, 14-15 Décembre 2001 : *Conclusions de la Présidence et annexes, Documents d'Actualité Internationale* n° 3-1^{er} Février 2002, § 50, p. 99.

24 Novembre 2001. Il résulte de ces échanges une adhésion des protagonistes aux démarches d'apaisement entreprises par l'Union européenne, dont la légitimité internationale en sort au demeurant renforcée⁸⁴⁸.

Cependant, il est un truisme que de rappeler que l'Union européenne n'est pas le seul sujet international impliqué dans l'ingénierie constitutionnelle et démocratique menée en Afghanistan. L'absence de lisibilité de l'action diplomatique et le sentiment d'éparpillement des efforts politiques de l'UE, qui peuvent paraître comme un vide ou un flottement des mécanismes européens de gestion civile des crises ne représentent en réalité que la place prépondérante occupée par les Etats-Unis dans l'entreprise de *State building* et de *Nation building* en cours sur le territoire afghan. L'aspect le mieux connu de l'action américaine est l'engagement militaire systématique contre les *Taliban* et les présumés terroristes qui les soutiendraient, ce qui a pour conséquence fâcheuse d'obscurcir le rôle prédominant tenu par les Etats-Unis dans le relèvement des structures étatiques en Afghanistan après l'application de leur riposte en légitime défense.

En effet, après quelques temps d'hésitation quant au redressement du tissu social, l'administration républicaine présidée s'est ravisée et s'est même laissée persuadée de la nécessité de s'engager dans le programme de réconciliation nationale en Afghanistan à cause des enjeux de sécurité intérieure. La seule opération *Liberté immuable* ne suffisant pas à assurer de manière efficiente la sécurité du peuple américain, les Autorités se décident donc à emboîter le pas à l'Europe afin de soutenir vivement le volet normatif de la résolution de la crise en Afghanistan. Le point nodal de la diplomatie américaine est précisément l'aide à l'instauration d'un nouvel ordre constitutionnel adapté aux principes de démocratie, de suprématie de la justice et de garantie des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Bien qu'officiellement ouverte aux seuls protagonistes afghans, on constate en réalité, que la Conférence organisée par les Nations unies au palais du Petersberg est, en sous-mains, "parrainée" par une présence diplomatique bienveillante des Grandes puissances et plus particulièrement des Etats-Unis d'Amérique.

Lorsque les Etats membres de l'Union européenne dépêchent leurs représentants à la conférence inter-afghane⁸⁴⁹, ce n'est certainement pas en raison des mêmes enjeux et pour défendre les mêmes intérêts que la représentation des Etats-Unis. Si l'on se remémore les négociations secrètes menées entre les *Taliban* et l'administration américaine aux fins de construction d'un pipeline devant relier la Mer Caspienne au Pakistan *via* le territoire afghan⁸⁵⁰, on se rappelle également que ni la violation des droits humains, ni le caractère anti-démocratique du régime n'ont influé sur sa ferme condamnation par les . C'est plutôt l'asile donné au chef du réseau *Al Qaïda* par l'Emirat islamique d'Afghanistan qui constitue la

⁸⁴⁸ Voir rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget général des Communautés européennes (point 40 (section H) de l'Accord interinstitutionnel du 6 Mai 1999)-2001, document 7853/01 PESC 130 FIN 117 PE 27 du 18 Avril 2002, p. 7.

⁸⁴⁹ Selon un auteur, « Seuls les Afghans sont convoqués à la conférence interafghane par Lakhdar Brahimi pour permettre la formation d'un gouvernement représentatif. L'émissaire spécial des Nations Unies préfère une conférence qui se déroule sans interférence des pays voisins. Cela n'empêche pas les diplomates étrangers d'être présents, notamment les Américains, les Russes, les Britanniques, les Français et les Pakistanais et de faire valoir leur point de vue .» KARAM Patrick, *Asie Centrale. Le Nouveau Grand Jeu*, L'Harmattan, Paris, 2002, p. 102.

⁸⁵⁰ Arrivés au pouvoir en septembre 1996, « Les *talibans* héritent, du gouvernement Rabbani, des projets de gazoduc qui, partant du Turkménistan, *via* Hérat et Kandahar, devraient aboutir au Pakistan. En 1995, le projet se précise. La compagnie américaine *UNOCAL et la Delta Oil Co.* d'Arabie Saoudite ne sont les principaux acteurs .» ETIENNE Gilbert, *Imprévisible Afghanistan*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, *Op. cit.*, p.109.

pomme de discorde ayant brusquement et irrémédiablement assombri ce “mariage de raison”⁸⁵¹. A partir des récriminations américaines, on peut aisément noter une reconversion des priorités de l’Organisation des Nations unies, car celle-ci semble s’être progressivement préoccupée davantage des menaces faites à l’encontre des intérêts américains que des risques intégralement encourus par la paix et la sécurité internationales.

L’assimilation de ces risques à la situation individuelle des Etats-Unis apparaît clairement dans l’activité du Conseil de sécurité juste après l’accession des Taliban au pouvoir. La résolution 1189 (1998) permet de se rendre compte de la confusion entretenue par le Conseil de sécurité entre la question afghane et la protection des intérêts américains. Ainsi, l’organe chargé de la paix et de la sécurité internationales appelle-t-il les acteurs internationaux à coopérer à cet effet⁸⁵². La lutte contre l’activisme terroriste est ainsi considérée comme un volet à part entière du maintien de la paix et de la sécurité collectives, alors que la crise afghane est en grande partie indépendante de ce phénomène.

L’implication de l’Afghanistan dans ce programme se fait par ricochet, car le chef du groupe terroriste le plus actif est devenu l’invité de marque des *Taliban* au moment où d’autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité exigent de ces derniers, qu’ils cessent de donner asile à des mouvements terroristes internationaux et qu’ils en livrent les principaux responsables à la justice internationale⁸⁵³. L’obstination du régime fondamentaliste à ne pas donner une suite favorable à la demande d’extradition de cette personne par les Etats-Unis⁸⁵⁴, incite l’administration américaine à œuvrer désormais pour un changement de gouvernement en Afghanistan. Une ambition qui ne semble pas porter ses fruits dans son cours normal, car il n’existe aucune alternative crédible, entendu que les anciens résistants à l’occupation soviétique sont incapables de tenir un programme politique cohérent à l’échelle nationale. Mieux encore, l’une des factions, dirigée par B. RABBANI a désormais partie liée avec la Fédération de Russie devenue par l’ironie de l’histoire son principal fournisseur en armements.

Dans le fracas des attentats du 11 Septembre 2001, toutes les récriminations des Etats-Unis contre les *Taliban* sont transférées vers l’Afghanistan et l’opportunité qu’offrent ces actes est inespérée pour ne pas être saisie aux fins d’une reconfiguration totale du paysage politique afghan. Et on distingue nettement la différence entre une riposte en légitime défense et une mission de rétablissement de la paix, lorsque le président des Etats-Unis admet au cours d’une conférence de presse donnée en présence du chef de l’Etat français, que l’action militaire en Afghanistan s’accompagnera d’un soutien institutionnel⁸⁵⁵. L’Afghanistan

⁸⁵¹ ABRAMOVICI Pierre, « L’histoire secrète des négociations entre Washington et les *talibans* », *Le Monde diplomatique*, Janvier 2002, p. 10-11, *Op. cit.*

⁸⁵² Il « [e]ngage tous les Etats et les institutions internationales à apporter leur coopération ainsi que leur soutien et leur assistance aux enquêtes en cours au Kenya, en République-Unie de Tanzanie et aux Etats-Unis d’Amérique pour appréhender les auteurs » des attentats perpétrés à Nairobi (Kenya) et Dar es-Salaam (Tanzanie) le 7 Août 1998. Résolution n° S/RES/1189 (1998), *Op. cit.* du 13 Août 1998, §§ 1 et 3.

⁸⁵³ Voir résolution 1193 (1998), § 15, S/RES/1193 (1998) du 28 Août 1998 ; Résolution 1214 (1998), § 13, S/RES/1214 (1998) du 8 Décembre 1998.-Egalement, sous l’effet du chapitre VII de la charte, résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999 (§ 2) et 1333 (2000) du 19 Décembre 2000 (§ 2), *Op. cit.*

⁸⁵⁴ Voir rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, Document S/1999/1021.

⁸⁵⁵ M. BUSH estime, en effet, « que la guerre contre le terrorisme est plus qu’une action militaire en Afghanistan. Nous avons une obligation d’aider l’Afghanistan, le peuple afghan. Nous devons veiller à ce qu’il y ait un gouvernement après les talibans, qui partage les valeurs de nos deux pays. » Conférence de presse conjointe du président Jacques Chirac et du président George Bush, Washington, le 6 Novembre 2001, *Documents d’Actualité Internationale* n° 1-1^{er} Janvier 2002, § 15, p. 27.

devient, dès lors, le “semi-protectorat” des Etats-Unis en Asie Centrale⁸⁵⁶, tant il est largement démontré que les nouveaux dirigeants afghans, à commencer par le chef de l’Etat lui-même, sont d’anciens collaborateurs de firmes transnationales américaines spécialisées dans l’exploitation des hydrocarbures. Et le fait qu’il n’y ait pas une nette division du travail dans le programme d’institutionnalisation de l’Etat afghan nuit, non seulement à la lisibilité de l’effort individuel des Etats et Organisations internationales intéressées, mais également à la cohérence de l’action globale de la Communauté internationale.

Outre la concurrence acharnée qu’il est loisible d’observer dans les agissements des différents acteurs inscrits à la restauration de l’Etat en Afghanistan, il est opportun de souligner que l’apport de l’Europe dans ce processus est différent des contributions similaires que ses acteurs fournissent dans le cadre de l’administration internationale des territoires. Il est vrai que l’exemple de l’administration de la ville de Mostar, confiée à l’Union européenne, peut être rapproché de la restauration de l’Etat afghan dans la mesure où ces entreprises visent toutes à transférer la souveraineté nationale d’une faction armée⁸⁵⁷ à « *une autorité gouvernementale* »⁸⁵⁸. Cela s’est fait au détriment des autorités locales dans le cadre des Balkans. Tandis que le cas afghan met en lumière une double expropriation du pouvoir au détriment de l’Emirat islamique d’Afghanistan et de l’Etat islamique d’Afghanistan. L’un, démantelé par la force et l’autre, écarté du pouvoir par la diplomatie dans une parfaite coordination exécutée entre la puissance américaine et l’habileté onusienne.

Toutefois, à l’opposé de l’appui européen à l’invite générale de l’ONU aux Etats membres dans le cadre du redressement de l’Etat afghan, l’administration transitoire de Mostar relève entièrement d’une action commune expérimentale de la Politique étrangère et de sécurité commune⁸⁵⁹. D’un côté, on peut dire que l’Union européenne a voulu ainsi mettre à l’épreuve les instruments juridiques de sa Politique extérieure, fraîchement instaurés par le Traité de Maastricht au moment où la paix et la sécurité du *Vieux continent* sont sérieusement menacées par l’implosion des entités fédératives fondées sur une idéologie surannée⁸⁶⁰. D’un autre côté, il est avéré que l’engagement de l’Union européenne à Mostar répond précisément à l’appel combiné du plan de paix du 20 Août 1993 élaboré par MM. OWEN et

⁸⁵⁶ Ou encore « quasi-protectorats », voir SAMARY Catherine, « Des protectorats pour gérer la victoire », *Le Monde diplomatique*, Mai 2003, pp.1 et 18-19.

⁸⁵⁷ En dépit des précautions prises par l’ONU et les Etats en « reconnaissant » le Gouvernement dirigé en exil par Bôrhânuddîn RABBANI, l’Accord de Bonn et sa mise en œuvre montrent *in fine*, que l’ « Etat islamique d’Afghanistan » et l’ « Emirat islamique d’Afghanistan » ne sont que des factions dont l’affrontement a d’ailleurs directement conduit au chaos actuel. C’est pourquoi, l’instauration de l’Autorité par intérim puis du Gouvernement de transition a vocation à transférer définitivement la souveraineté afghane disputée par ces deux factions vers une personne morale prompte à restaurer l’unité nationale.

⁸⁵⁸ ARDAUT Karine, ARION Cristina-Maria, GNAMOU-PETAUTON Dandi et YETONGNON Marina, « L’administration internationale de territoire à l’épreuve du Kosovo et du Timor Oriental : la pratique à la recherche d’une théorie », *Revue belge de Droit international* 2005/1-2 – Editions Bruylant, Bruxelles, pp. 300-383.

⁸⁵⁹ Voir action commune 96/744/PESC du 20 décembre 1996 (*J.O. L. 340* du 30 .12.1996), faisant suite aux décisions du Conseil numéros 96/508/PESC du 09.08.1996 (*J.O. L 212* du 21.08.1996) ; 96/476/PESC du 26.07.1996 (*J.O. L.195* du 06.08.1996)... ;94/308/PESC du 16 mai 1994 (*J.O. L.134* du 30.05.1994).

⁸⁶⁰ FABRE Dominique, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, La Documentation française, Paris, N° 775-776, 22 Novembre 1996, 158 p. ; Egalement, DEL VALLE Alexandre, *L’Europe contre l’Europe. Bosnie-Kosovo-Tchéchénie...*, Editions des Syrtes, 2000, 431 p.

STOLTENBERG et des accords du 18 Mars 1994 établissant l'Etat fédéral croato-bosniaque⁸⁶¹.

Il n'en demeure pas moins que l'appréciation de la présence européenne est indistincte dans ces deux cas mettant respectivement en relief une mission d'"administration" et une action de "parrainage" par la Communauté des Etats. De prime abord, cette pratique fort usitée que M. E. REMACLE et Mme B. DELCOURT appellent "diplomatie du discours" n'est plus fondamentalement marquée par un « *caractère incantatoire et sans effet direct sur la réalité* . »⁸⁶² Les décisions du Conseil de l'Union européenne sur la gestion internationale de la crise en ex-Yougoslavie, tout comme les déclarations et conclusions adoptées sur le traitement de la question afghane permettent à l'UE d'affermir son identité internationale et de se conformer à ses engagements vis-à-vis des Parties concernées. Mais, comme toute action dont les paramètres dépendent de facteurs divers et variés, l'engagement de l'Europe dans un terrain traditionnellement dévolu aux seuls Etats ne peut qu'être sujet à d'après critiques plus enclines à souligner les insuffisances de la Politique extérieure de l'Union européenne, que les avancées notables de ses capacités opérationnelles.

Par ailleurs, les compétences des Etats membres ne sont en aucun cas remises en cause dans l'ingénierie de la PESC, dans la mesure où un certain nombre d'entre eux développent une coopération bilatérale qui sert d'impulsion à l'engagement européenne. L'observation faite à l'endroit de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, qui se constitueraient en une forme de « *Directoire des puissances* »⁸⁶³ est encore vérifiée par la preuve dans l'effort de résolution de la crise afghane. En effet, comme en ex-Yougoslavie où il travaille considérablement à la facilitation de la sortie de crise, ce "Directoire" *de facto*⁸⁶⁴ dont il est substantiellement discuté plus loin, fait véritablement preuve de son pragmatisme dans le processus d'élaboration d'un Droit constitutionnel transitoire fondé sur la démocratie, la justice et le respect des droits de l'Homme en Afghanistan.

Le rapprochement diplomatique réalisé envers les principaux acteurs de la reconstruction politique afghane que sont les Etats-Unis, les Puissances d'Asie Centrale, celles du Proche et Moyen-Orient et les Afghans eux-mêmes, consacre « *la volonté politique comme clé de voûte* »⁸⁶⁵ de l'action extérieure de l'Union européenne. L'expérience des Etats membres, dans le cadre communautaire ou à titre individuel, en matière de gestion internationale des sorties de crise⁸⁶⁶ invite à la prudence en tant qu'élément fondateur des

⁸⁶¹ DURAND Marie-Françoise et VASCONCELOS Alvaro de (Dir.) : *La PESC : Ouvrir l'Europe au monde*, Presse de Sciences po, Paris, 1998, Notamment, *Chapitre 8. La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave. Acteurs, représentations, enseignements*, pp. 249-256.

⁸⁶² Voir REMACLE Eric et DELCOURT Barbara, in DURAND Marie-Françoise et VASCONCELOS Alvaro de (Dir.), *La PESC : Ouvrir l'Europe au monde*, Presse de Sciences po, *Op. cit.* ; Notamment, *Chapitre 8. La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave. Acteurs, représentations, enseignements*, p. 234.

⁸⁶³ REMACLE Eric et DELCOURT Barbara, in DURAND Marie-Françoise et VASCONCELOS Alvaro de (Dir.), *La PESC : Ouvrir l'Europe au monde*, Presse de Sciences; Notamment, *Chapitre 8. La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave. Acteurs, représentations, enseignements, Op. cit.*, pp. 228-233.

⁸⁶⁴ Voir VERNET Daniel, « Le Groupe de contact : retour des grandes puissances en Europe ? », *Relations internationales et stratégiques*, n° 19, automne 1995, p. 137.

⁸⁶⁵ Voir JANNE d'OTHEE François, « L'Union européenne et la prévention des conflits », *Mémento défense-désarmement 1997. L'Europe et la sécurité internationale*, Bruxelles, GRIP/Complexe, 1997, p.73.

⁸⁶⁶ PEIGNEY Pierre (Textes recueillis et présentés par), *La gestion des sorties de crise. Actions civilo-militaires et opérations de reconstruction*, colloque organisé par l'Union des associations d'auditeurs de l'Institut des hautes de Défense nationale (UAIHEDN) et par la Fondation pour les études de défense (FED-CREST), le 17

programmes internationaux mis au service des Etats en crise, d'autant plus que ces Etats ont souvent tendance à s'estimer prématurément en fin de conflit. En réalité, malgré le juridisme qui domine l'action internationale dans le domaine de la collaboration des acteurs extérieurs aux diverses missions de maintien de la paix et de la sécurité collectives, la sortie d'une crise doit plutôt « être davantage vue comme un processus que comme un instant précis, solennel, juridiquement et militairement contraignant. »⁸⁶⁷ L'idée de processus est favorable à une démocratisation de l'action internationale car elle sous-entend la prise en compte de l'impact des initiatives conduites par tous les acteurs dans l'élaboration et le renforcement des éléments qui fondent la restauration de l'Etat afghan, surtout les entités non étatiques dont la personnalité internationale alimente la controverse.

C'est ici qu'apparaît sous une lumière vive, le caractère irremplaçable de l'adhésion de l'Union et ses Etats membres au rétablissement des normes constitutionnelles et démocratiques durables en Afghanistan. En attendant qu'aboutissent les négociations d'adoption du Traité de Lisbonne, qui prévoit la personnification de l'Union européenne, la diplomatie systématique et la volonté collective européenne restent les deux éléments fondamentaux de la représentation de l'UE dans un ordre juridique international où les Etats-Unis apposent une sorte de tutelle⁸⁶⁸. Alors, puisque les capacités de gestion civile des crises de l'Union européenne à travers la PESC semblent affirmer leur essor, la question de savoir si les Européens existent réellement sur la scène internationale tend néanmoins à démontrer la prééminence voire l'obstruction des Etats membres sur le plein épanouissement des méthodes du second pilier⁸⁶⁹. Mais ceci peut s'avérer comme un formidable effet d'optique, car nombre d'analyses relèvent avec pertinence le caractère pluriel et singulier⁸⁷⁰ de la Politique étrangère et de sécurité commune, entendu que celle-ci comporte en elle-même les germes d'une concurrence de compétences qui n'établit en aucun cas une substitution des capacités des Etats au profit d'un organisme supranational agissant à titre exclusif dans le traitement des questions à caractère global.

L'examen que fait Mme E. NEFRAMI du Traité sur l'Union montre à quel point les capacités internationales de la Politique étrangère et de sécurité commune se structurent autour d'un dédoublement de personnalité⁸⁷¹. La méthode intergouvernementale peut donc, d'une manière décisive, assurer la mise en œuvre des actes internationaux et des mesures édictées par l'Union européenne dans une situation de gestion de crise comme le problème afghan. Quoiqu'essentielle à la formation d'un sujet indépendant des Etats, l'adoption d'un instrument juridique ne constitue pas une garantie à l'efficacité et à la lisibilité des objectifs politiques de l'Union européenne sur la scène internationale. De même, au regard des effets positifs de la coopération bilatérale dans l'instauration d'un constitutionnalisme démocratique

Décembre 1997 à l'Ecole militaire de Paris, La Documentation française, *Collection* « Perspectives stratégiques », Paris, 1998, 157 p.

⁸⁶⁷ Voir MARRET Luc, *La fabrication de la paix : nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, ellipses, *Collection* « Perspectives stratégiques », Paris, 2001, p. 90.

⁸⁶⁸ JAHANGIRI Guissou, « Un avenir sous tutelle américaine », *Courrier International*, 6 décembre 2001.

⁸⁶⁹ DEMESMAY Claire, « Les Européens existent-ils ? », *Politique étrangère* 3-4/2003, pp. 773-787.

⁸⁷⁰ Selon un paradoxe théorisé par DERRIDA Jacques, *La dissémination*, Editions du Seuil, *Collection* « Tel quel », Paris, 1972, p. 337.

⁸⁷¹ Car « [a]ux côtés des actes juridiques que les institutions peuvent adopter, l'Article 12 fait référence à la coopération systématique et à la concertation entre les Etats membres dans la conduite de leur propre politique étrangère. Cette disposition est complétée par l'Article 16 Traité de l'Union, base juridique spécifique de la convergence des actions étatiques au sein du Conseil. » NEFRAMI Eleftheria, « La Politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *A.F.D.I. L-2004* – CNRS Editions, Paris, 2005, *Op. cit.*, p. 830.

en Afghanistan, on ne peut plus affirmer de façon systématique que les Etats font obstacle au développement de la PESC.

Ainsi, en dépit de la présence à la fois utile et contestée des Etats-Unis d'Amérique en Afghanistan⁸⁷², le rôle qu'y tient l'Union par le biais des Etats membres est primordial à la dynamique du rétablissement et de la consolidation de la paix. En effet, même si les recommandations exprimées dans les déclarations politiques des Etats membres et les conclusions pertinentes du Conseil de l'UE ne retentissent pas de manière explicite dans l'Accord de Bonn, les arrangements qui en constituent la trame prennent leur source dans les principes de démocratie, de justice, de paix, des droits de l'Homme que les acteurs européens n'ont de cesse de marteler tout au long des négociations inter-afghanes après l'intervention justifiée par les attentats extra-ordinaires de Septembre 2001.

D'une manière générale, l'action de l'Europe à l'égard de l'Afghanistan doit principalement être regardée comme une contribution fournie sous forme d'appui aux efforts de rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, dont le rôle central incombe en à l'Organisation des Nations unies. En l'absence d'un élément structurel qui confère explicitement des responsabilités à l'Union européenne dans cette gestion de crise, l'impact de la participation européenne se traduit toutefois par l'incidence des normes contraignantes auxquelles les Etats ont collectivement adhéré dans l'action universelle sous-tendue par la Charte de l'ONU en son Chapitre VII. En effet, comme il est indiqué en introduction à la présente étude, l'Article 48 de la Charte de Juin 1945 suggère aux Etats de s'organiser selon les modalités propres à leurs organismes locaux pour ajouter leurs efforts aux missions de paix et de sécurité internationales opérées sous les auspices du Conseil de sécurité.

Cependant, en sus de cette action relevant des obligations résiduelles des Etats face aux décisions de l'organe principal des Nations unies, l'appropriation des mécanismes de la puissance amène l'Union à imposer sa vision du monde au moyen des instruments normatifs de la PESC. C'est pourquoi, il nous semble opportun de voir dans la participation de l'UE à la résolution de la plus importante crise d'Asie Centrale, le signe d'une extension de la notion d'Organisation régionale et la capacité de l'Union à se saisir des questions qui ont lieu en dehors de sa juridiction. Il est dès lors aisé d'observer qu'en dépit des contingences attachées à l'application des décisions du Conseil de sécurité par les Etats membres, les dimensions étatique et institutionnelle de la Politique étrangère et de sécurité commune permettent à l'Union européenne d'affirmer sa propre personnalité dans les missions de maintien, de rétablissement et de construction de la paix à travers le relèvement des Etats ruinées par des crises multiformes comme l'Afghanistan⁸⁷³.

Or l'Union européenne n'est pas nommément invitée par l'Accord de Bonn et les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité à s'impliquer avec autant d'entrain, dans l'instauration d'un nouvel appareil étatique en Afghanistan. Tenter d'évaluer la portée de l'action diplomatique de l'Europe consiste donc à mettre en relief le caractère implicite des compétences que l'Union exerce d'une manière autonome, indépendamment des Etats membres et du strict cadre tracé par les Nations unies. Ce qui apparaît comme une

⁸⁷² VINÇON Serge, ROHAN Josselin, BOULAUD Didier, GAUTIER Gisèle et LUC Hélène, "Afghanistan, an IV: Une stabilisation fragile", *rapport* n° 339, 2004-2005, Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat, 50 p.

⁸⁷³ PLIAKOS Asteris, « La souveraineté internationale de l'Union européenne : de la puissance étatique à la liberté collective », *Op. cit.*, p. 12.

confirmation de l'analyse conceptuelle que nombre d'auteurs consacrent à la nature juridique de l'Union européenne. Il apparaît nettement que les mesures adoptées par l'Europe renforcent manifestement les effets des initiatives internationales sur les recommandations de l'Accord de paix du 5 Décembre 2001 et, transitivement, sur le nouvel ordonnancement juridique de l'Afghanistan.

Paragraphe 2 : Les vues convergentes de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne : un « Directoire » de fait ?

D'aucuns pensent que les pourparlers ayant conduit à la conclusion de l'Accord de Bonn sonnent « *le réveil politique de l'Europe* »⁸⁷⁴, tant les institutions et les Etats s'activent à prendre une place de choix dans l'agenda de la reconstruction post-conflit. Le moteur à trois chevaux, constitué par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne s'étant mis à fonctionner, il y a lieu de se demander les pays en question formeraient une sorte de « *Directoire* » *de facto*, ou s'il s'agit d'une contingence créée par la menace terroriste ? Pour s'en faire une opinion libre et objective, il convient de se pencher sur la Déclaration conjointe du 78^e Sommet franco-allemand (A) et les intentions concordantes du Sommet franco-britannique du 29 Novembre 2001 (B).

A : LA DECLARATION CONJOINTE DU 78^e SOMMET FRANCO-ALLEMAND

La Déclaration conjointe du 78^e Sommet franco-allemand sur l'Afghanistan permet de souligner que l'Union européenne et ses Etats membres coopèrent aux activités de l'Organisation des Nations unies en vue de contribuer au maintien, au rétablissement et à la consolidation de la paix, tel qu'il est affirmé dans la Déclaration conjointe UE-ONU du 24 Septembre 2003 en matière de gestion des crises⁸⁷⁵. Le Parlement européen est très impliqué dans la coopération multilatérale entre l'ONU et l'Union, à en juger par le rapport rendu la même année par sa Commission des Affaires étrangères, des droits de l'Homme, de la Sécurité commune et de la Politique de défense car les deux Organisations internationales confirment, peu à peu, leur volonté de promouvoir les relations pacifiques entre Etats et à l'intérieur de ceux-ci⁸⁷⁶. Ainsi, peu après l'adoption d'une *Stratégie européenne de sécurité*, les Nations unies commettent un rapport indépendant, qui réaffirme l'ambition largement partagée de contribuer à l'avènement d'"un monde meilleur" en consentant à bâtir ensemble les conditions de la paix durable.

Or, pour parvenir à cet objectif, il est absolument impératif que la pauvreté, la violence sous toutes ses formes et la volonté de domination soient collectivement combattues, car l'idée d'un seul Etat agissant en une sorte de gendarme du monde ne semble pas correspondre à une Société d'interdépendances. La politique d'appui constant des initiatives des Nations

⁸⁷⁴ HAQUANI Zalmai, « L'Union européenne et la reconstruction de l'Afghanistan », *Les Cahiers du CREMOC* (Centre de Recherche sur l'Europe et le Monde Contemporain), *Op. cit.*, pp. 35-41.

⁸⁷⁵ Voir 2552^e session du Conseil- *Conseil Affaires générales*, Bruxelles, 8 Décembre 2003, Document 15535 (Presse 356), point 5 ; Egalement, Conclusions du Conseil en date du 29 Septembre 2003 sur les relations entre l'Union et l'ONU.

⁸⁷⁶ Rapport présenté par Armin LASCHET, voir *résolution du Parlement européen sur les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations unies* (2003/2049 (INI)), P5_TA-PROV (2005)0037, 29 Janvier 2004, *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° C 96 E du 21 Avril 2004, pp. 79-89.

unies par l'Union est tant une marque d'attachement à l'action multilatérale indispensable à la paix et à la sécurité internationales, qu'un indice de la vocation de l'UE à renforcer la gouvernance globale, dont l'ONU est la seule instance à détenir la légitimité⁸⁷⁷. Telle la structure d'un édifice, la remise en place des institutions constitutionnelles d'un Etat en difficulté est la pierre sur laquelle repose le dispositif complexe de la Société internationale. Et à ce titre, le soutien des Etats et d'autres sujets internationaux comme l'Union européenne à l'ingénierie constitutionnelle et démocratique est un pas significatif vers la mise en forme d'un ordre public global⁸⁷⁸.

L'impulsion diplomatique conjointement donnée à l'Europe par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne obéit à cette mission universelle, dont la gestion de la crise d'Afghanistan met en relief les effets positifs. Puisqu'il est admis par la plupart des analyses que la résolution. Des crises à caractère global comme celle de l'Afghanistan où les conséquences de la misère, de la mauvaise gouvernance et du terrorisme sont autant de menaces pour tous les Etats, appellent des méthodes de résolution tout aussi globales. La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne apparaît comme la diplomatie la mieux adaptée à l'action multilatérale, dans la mesure où elle se fonde autant sur ses instruments juridiques que sur ses outils diplomatiques. Des exemples précis d'actes informels de la PESC, chargés d'effets fédérateurs, sont ici donnés par les initiatives prise au titre de la coopération franco-allemande sur l'apport des pays européens à l'accompagnement du constitutionnalisme et de la démocratisation en Afghanistan.

Le refus de ratification du Traité constitutionnel par le peuple français, lors du référendum du 29 Mai 2005, constitue l'épisode ayant récemment distendu les relations bilatérales au sein du "couple franco-allemand". Indépendamment des difficultés sociales propres à la France, l'issue négative de cette consultation est néanmoins ressentie par le partenaire allemand comme une mise à mal de la marche vers la réunification européenne et les pas importants dont ce texte est porteur⁸⁷⁹. Au moment où la transition afghane entre dans sa quatrième année, l'année 2005 semble avoir anéanti les avancées significatives que la relation franco-allemande avait jusque-là acquises. En amont, trois actes majeurs dans la consolidation de cette relation sont effectivement pris, lorsque les deux pays décident d'adopter une position similaire face à l'intervention des Etats-Unis et du Royaume-Uni en Irak⁸⁸⁰. Dans le jeu des équilibres délicats liés au partenariat transatlantique, le positionnement ainsi adopté se veut idéaliste car, comme le déclare le président CHIRAC, il vise profondément à faire de l'Organisation des Nations unies la "clef de voûte d'un ordre international" et non l'un des instruments privilégiés de la diplomatie américaine⁸⁸¹.

Sur un tout autre plan, le président français apporte un peu plus de consistance à la volonté d'un partenariat étroit en remplaçant le Chancelier allemand au Conseil européen du

⁸⁷⁷ LASCHET Armin, « Relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations unies », *Revista di Studi Politici Internazionali* 2004, Volume 71, n° 4, p. 647.

⁸⁷⁸ MOREAU DEFARGES Philippe, « Mondialisation, multilatéralisme et gouvernance globale : entre tergiversations et petits pas », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. 6, p. 896-897.

⁸⁷⁹ NOURRY Chrystelle, « France-Allemagne : un couple désuni ? », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, p. 511 ; Egalement, DELORS Jacques, « La Constitution, un pas en avant pour l'Union européenne », *Revue du Droit de l'Union européenne* 1/2005, pp. 5-10.

⁸⁸⁰ PACREAU Xavier, « La France et l'Allemagne à travers la crise iraquienne. Objectifs et mobiles », *A.F.R.I.*, 2004, Vol. 5, pp. 223-237.

⁸⁸¹ Voir PACREAU Xavier, « La France et l'Allemagne à travers la crise iraquienne. Objectifs et mobiles », *A.F.R.I.*, 2004, Vol. 5, *Op. cit.*, p. 236-237.

17 Octobre 2003 où M. J. CHIRAC présente aux partenaires européens la position défendue par le gouvernement allemand. Pourtant, au sortir du rejet du Traité constitutionnel, un certain nombre de doutes apparaissent sur une probable évaporation par l'élargissement continu de l'Union européenne du pouvoir évocateur du couple franco-allemand, qui tend donc à être, à demi-mots, relégué au rang de symbole que d'énergie motrice essentielle au projet européen. Les incertitudes sont également venues du côté allemand, à partir du moment où le résultat des élections législatives ont tardé à désigner le vainqueur au poste à la tête du gouvernement allemand⁸⁸².

L'échec de la ratification du Traité constitutionnel en France⁸⁸³ ne doit néanmoins pas occulter l'implication conjointe des deux voisins dans l'élaboration d'une Constitution pour l'Europe, aidés dans cette campagne par la stratégie consistant à partir de Septembre 2003, à mener toute consultation bilatérale en Conseil des ministres. Le moins que l'on puisse rappeler, c'est que la réponse négative opposée par le peuple français au Traité portant une constitution pour l'Europe⁸⁸⁴ et les initiatives de l'ancien Chancelier allemand sur la construction européenne⁸⁸⁵ ont laissé une empreinte indélébile sur l'influence de ce "couple mythique" et la solidité de leur alliance⁸⁸⁶. Il peut tout de même être affirmé que d'une manière globale, l'impulsion motrice dont la France et l'Allemagne se revendiquent de concert au cœur de l'Europe⁸⁸⁷ se trouve à la fois maintenue et redynamisée, au lendemain des changements intervenus au sein des deux pouvoirs exécutifs en 2006 et 2007, confirmant ainsi l'image d'"entente insubmersible" remarquée par le sénateur FRANÇOIS-PONCET⁸⁸⁸.

L'engagement des deux Etats dans la gestion de la crise afghane est l'un des meilleurs symboles de transcendance des aléas politiques propres à chacune des partenaires, car le 78^e Sommet franco-allemand du 23 Novembre 2001 est assorti d'une Déclaration commune sur l'Afghanistan. Outre l'appui réaffirmé à l'endroit des missions du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afghanistan, les deux Parties sont déterminés à poursuivre et réussir l'objectif commun qu'est la mise en place d'une Autorité provisoire et légitime, soucieuse des intérêts du Peuple⁸⁸⁹. A l'instar du rôle joué dans le promotion des valeurs de la démocratie et de l'Etat de droit en Europe, la France et l'Allemagne ont à cœur d'encourager conjointement l'effort d'institutionnalisation des principes de libertés, de pluralisme et d'alternance politique en Afghanistan.

Aussi, parallèlement à l'aide humanitaire, qui doit absolument être maintenue, l'aide franco-allemande à la reconstruction et au développement durable de l'Afghanistan est, quant

⁸⁸² NOURRY Chrystelle, « France-Allemagne : un couple désuni ? », *A.F.R.I.*, 2006, *Op. cit.*, p. 511, 512 notamment.

⁸⁸³ GAUTRON Jean-Claude, « L'échec de la Constitution européenne en France », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 462/478

⁸⁸⁴ BIDEGARAY Christian et PINA Christine, « Les "répliques" du "non" français à la Constitution européenne », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 479-492.

⁸⁸⁵ SAURON Jean-Luc, « La construction européenne selon le chancelier Schröder ou les ratés du dialogue franco-allemand », *A.F.R.I.*, 2002, Vol. 3, pp. 432-446.

⁸⁸⁶ NOURRY Chrystelle, « France-Allemagne : un couple désuni ? », *A.F.R.I.*, 2006, *Op. cit.*, p. 516.

⁸⁸⁷ COLARD Daniel, « Le partenariat franco-allemand dans l'après-Guerre froide. Du Traité de Moscou (1990) au Traité de Nice (2001) », *A.F.R.I.*, 2002, Vol. 3, pp. 379-391.

⁸⁸⁸ Voir NOURRY Chrystelle, « France-Allemagne : un couple désuni ? », *A.F.R.I.*, 2006, *Op. cit.*, p. 525.

⁸⁸⁹ La Déclaration commune appelle exactement à « la formation en Afghanistan, dans les plus brefs délais, d'une administration transitoire, puis la mise en place d'un gouvernement légitime, largement représentatif, multiethnique et décidé à instaurer les Droits de l'Homme. » Voir 78^e Sommet franco-allemand. Déclaration commune sur l'Afghanistan, Nantes le 23 Novembre 2001.

à elle, conditionnée par le respect rigoureux des engagements signés par les responsables afghans au cours de la Conférence des Nations unies à Petersberg, près de Bonn. Ce qui apparaît comme une contrepartie justifiée et équilibrée des obligations auxquelles les deux Etats s'apprêtent à souscrire à titre individuel, ainsi qu'aux niveaux bilatéral et multilatéral en tant que membres de l'ONU et de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle, au regard de l'ampleur de la crise et des multiples enjeux qui l'entourent, la Déclaration commune du 23 Novembre 2001 entend promptement harmoniser les efforts communs de l'Allemagne et de la France « *au sein de l'Union européenne, qui doit avoir toute sa place dans ce processus.* »⁸⁹⁰ D'où, conformément au rituel initié par MM. CHIRAC et SCHRÖEDER dès leur première réunion les 30 Novembre et 1^{er} Décembre 1998, l'adoption d'une seconde Déclaration conjointe au 78^e Sommet franco-allemand sur la Politique européenne commune de sécurité et de défense.

Cette pratique consacrée par le président de Charles de GAULLE et le Chancelier Konrad ADENAUER, comme succédané à l'impasse de la construction européenne, a largement dépassé le cadre de la réconciliation entre les deux peuples de part et d'autre du Rhin. Elle trouve ainsi son fondement dans le Traité de l'Elysée du 22 Janvier 1963 et sa mise à jour de 1988, mais s'inscrit également dans une dynamique évolutive déterminée par les attermoissements du projet européen et la conjoncture internationale⁸⁹¹. Le bond réalisé entre la politique de réconciliation et l'esprit d'une coopération franco-allemande de plus en plus étroite est d'ailleurs à l'origine de l'idée de *Directoire*. Aussi, de nombreuses métonymies servent-elles à désigner les liens qui unissent les deux Etats, à en juger par l'utilisation des termes d'"entente", d'"amitié", de "couple" ainsi que ceux de "partenariat", "dialogue" ou "tandem" que ces relations évoquent. D'aucuns y voient même un "moteur", voire un "attelage" et un "axe" en tentant de saisir les fondements pragmatiques et réalistes de la convergence d'objectifs des gouvernements français et allemand quant à l'accession de l'Europe au rang d'acteur influent des Relations internationales⁸⁹².

Après des débuts difficiles lors du lancement de cette initiative en 1963, le partenariat privilégié entre la France et l'Allemagne porte à bout de bras l'ambition d'une Europe-puissance à travers la PESC et son volet sécurité/défense⁸⁹³. L'impulsion du moteur franco-allemand permet, par exemple, à l'Union de raffermir la dimension sociale de la construction européenne à travers l'appel conjoint au renforcement du Pacte de stabilité et de croissance⁸⁹⁴. L'ère de l'après Guerre-froide réchauffe considérablement les relations entre ces deux grands Etats membres de l'UE. L'élargissement de l'Union aux anciens PECO, la direction du front

⁸⁹⁰ *Déclaration sur l'Afghanistan au 78^e Sommet franco-allemand, Op. cit.*

⁸⁹¹ En effet, ce Traité prévoit l'obligation de consultation des gouvernements français et allemand « *avant de prendre une décision, sur toutes questions importantes de politique étrangère, plus spécialement sur les questions d'intérêt commun, afin d'arriver, dans la mesure du possible, à une position analogue.* » YAKEMTCHOUK Romain, *La politique étrangère de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 48.

⁸⁹² COLARD Daniel, « Le partenariat franco-allemand dans l'après-Guerre froide. Du Traité de Moscou (1990) au Traité de Nice (2001) », *A.F.R.I., Op. cit.*, pp. 379.

⁸⁹³ On note à ce sujet que l'« institutionnalisation des liens entre l'Union et l'UEO reflétait une formule de compromis entre la thèse intégrationniste franco-allemande préconisant la subordination de l'UEO à l'Union, et la conception britannique, soutenue par l'Italie et les Pays-Bas, selon laquelle l'UEO ne devrait tenir compte des décisions du Conseil européen que dans la mesure où elle tiendrait compte des décisions de l'OTAN », in YAKEMTCHOUK Romain, *La politique étrangère de l'Union européenne*, L'Harmattan, *Op. cit.*, p. 120.

⁸⁹⁴ Se reporter aux conclusions de la Présidence, Conseil européen des 22/23 Mars 2005, I. Pacte de stabilité et de croissance et Annexe II. Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance-Rapport du Conseil au Conseil européen, Document 7619/05 du Conseil de l'UE du 23 Mars 2005.

uni contre la politique impérialiste des Etats-Unis au Moyen-Orient durant la crise d'Irak⁸⁹⁵ et le vote de mêmes positions au Conseil de sécurité ne sont pas de moindres avancées dans ce bilatéralisme en dents de scie et, plus largement, dans la construction européenne. Car, à l'instar des changements politiques indiqués précédemment, les périodes de froid principalement provoqués par les cycles électoraux, le dialogue s'est institutionnalisé⁸⁹⁶.

L'existence d'un tel espace de discussion est absolument indispensable dans la gestion en tandem d'une question aussi imprévisible que la crise d'Afghanistan et la rude compétition multilatérale qu'elle suscite⁸⁹⁷. Un tel rapprochement serait avantageux, non seulement pour l'homogénéité de l'action commune de la France et de l'Allemagne en Afghanistan, mais aussi pour la cohérence et la lisibilité de la politique européenne⁸⁹⁸ dans la gestion d'une crise dont les conséquences sont directement éprouvées sur le territoire de l'Union⁸⁹⁹. Les initiatives des Etats-nations peuvent paraître *a priori* contradictoires avec la dynamique de l'Organisation dont ils sont membres. En réalité, au-delà de cette impression qui tend à accréditer le débat récurrent sur l'opposition entre intégrationnistes et souverainistes⁹⁰⁰, l'action diplomatique concertée des Etats membres témoigne d'une profonde évolution du principe même de souveraineté étatique. Ce qui ne peut être considéré comme un aboutissement prémédité, car à l'orée du récent mouvement d'élargissement aux anciens P.E.C.O., d'aucuns se demandaient avec insistance si les précédents Etats membres étaient « *prêts à consentir les abandons de souveraineté* » qu'un tel développement implique⁹⁰¹.

Comme le souligne précisément M. E. DELBECQUE, l'assouplissement de la souveraineté est inévitable, tant en vue d'une meilleure coopération entre Etats membres qu'au regard des exigences du principe de subsidiarité clairement reconnu par les Traités consolidés⁹⁰². L'ingénierie constitutionnelle et démocratique conduite par les acteurs internes

⁸⁹⁵ COLARD Daniel, « L'axe-Paris-Berlin-Moscou : le "camp du refus" dans la crise iraquienne (2002-2003) », *A.F.R.I.*, 2004, Vol. 5, pp. 212-222.

⁸⁹⁶ Voir COLARD Daniel, « Le couple franco-allemand et la construction de l'Europe », proposition de sujet d'examen en relations internationales, in *Questions internationales*, n° 11, Janvier-Février 2005, pp. 120-123.

⁸⁹⁷ Surtout, à la lumière du projet conjoint qui vise à « *développer la coopération administrative entre les ambassades françaises et allemandes en pays tiers en favorisant des nouvelles implantations communes.* » Voir 72^e Sommet franco-allemand. *Déclaration finale*, Postdam le 1^{er} Juillet 1998, *DAI*, n° 2-15 Janvier 1999, § 35, pp. 88-93.

⁸⁹⁸ BEGER Nicolas J et BARTHOLME Philippe, "The EU's quest for Coherence in Peacebuilding : Between Good intentions and Institutional Turf Wars", *Studia Diplomatica, Brussels Journal of International Relations*, Vol. LX : 2007, N°1, pp. 245-263.

⁸⁹⁹ KLAIBER Klaus-Peter Dr, "The European Union in Afghanistan : Lessons Learned", *European Foreign Affairs Review*, N° 1/2007, pp. 7-12.

⁹⁰⁰ Voir ZECCHINI Laurent, « Supranationalité et souveraineté. La lutte entre intégrationnistes et défenseurs des Etats persiste », *Le Monde/ Dossiers & Documents*, Janvier 2002, p. 1 [paru dans *Le Monde* du 8 Mai 2000].

⁹⁰¹ Laurent ZECCHINI, « Les limites de la diplomatie européenne. Les Européens ont du mal à exister collectivement sur la scène internationale », in *Le Monde/Dossiers & Documents*, n° 305-Janvier 2002, p. 4 [article paru dans *Le Monde* du 5 Octobre 2001]. – Un autre auteur parle plus clairement d'une tendance à la « *renationalisation* des politiques étrangères des principaux pays européens au détriment de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), qui se mettait péniblement en place », VERNET Daniel, « L'éclipse de l'Europe dans la guerre en Afghanistan. L'Union européenne peine à définir une politique de défense commune », *Le Monde/Dossiers & Documents*, n° 305-Janvier 2002, p. 4 [article publié dans *Le Monde* du 20 Octobre 2001].

⁹⁰² En effet, « [d]ans un contexte où s'accroissent régulièrement les interdépendances de toutes natures, la souveraineté ne se conçoit plus comme un cloisonnement, comme une capacité à durcir des frontières matérielles, mais comme création d'"opportunités réciproques" et de "synergies émancipatrices" entre des entités – en l'occurrence les nations – en "interaction permanente", en "interdépendance globale" .» DELBECQUE Eric, *L'Europe puissance ou le rêve français. Chronique de la guerre des mondes*, Editions des Syrtes, *Op. cit.*,

et externes en Afghanistan visent clairement cet objectif, auquel la PESC répond en encourageant la formation de cercles concentriques dans l'action des Etats membres de l'Union européenne. Le modelage du principe de souveraineté fait notamment de l'impulsion française envers ses partenaires européens, un instrument qui ne dilue guère ses capacités à conduire sa propre Politique étrangère ni n'entrave la présence de l'Union sur l'un des théâtres caractéristiques de la scène internationale que constitue l'Afghanistan⁹⁰³. Sur la base de la volonté collective des Etats-nations, l'accompagnement du régime transitoire instauré par l'Accord du 5 Décembre 2001 confirme la conjonction de l'effort franco-allemand envers l'Afghanistan. Il s'agit, tout d'abord, de la décision d'offrir aux participants des pourparlers inter-afghans un cadre de discussion approprié sur le territoire d'un Etat membre de l'Union. Ce qui est une marque de confiance et de légitimité quant à la contribution de l'Europe au respect des valeurs de paix entre nations et à l'intérieur des Etats.

Toutefois, le rôle de l'Europe ne saurait être limité au simple fait d'accueillir les délégations au château de Petersberg en vue de dénouer les problèmes auxquels sont confrontés les Afghans et la Communauté internationale. C'est pourquoi il importe de noter, plus substantiellement, que les principales recommandations de la Déclaration conjointe du 23 Novembre 2003 que sont l'établissement d'un gouvernement de transition pleinement représentatif et les garanties des droits humains, apparaissent dans le texte final des négociations inter-afghanes, alors que le 78^e Sommet franco-allemand a lieu bien avant la Conférence des Nations unies. Par ailleurs, la reprise en main du secteur fondamental de l'éducation et de la culture par les deux Etats est un signe d'adhésion au processus de relèvement national car d'autres volets pratiques, davantage liés à la stabilisation qu'à l'ingénierie constitutionnelle en Afghanistan, notent un appui décisif et coordonné du "moteur franco-allemand".

Il faut néanmoins souligner que dans ce qu'il est considéré d'une manière informelle comme *Directoire* au sein de l'Union européenne, la France tient un rôle de pivot⁹⁰⁴. La définition des engagements des Européens dans la gestion de la transition constitutionnelle et démocratique en Afghanistan montre qu'après s'être accordée avec l'Allemagne, la France s'est ensuite tournée vers le Royaume-Uni, afin de revivifier l'implication de l'Europe à la restauration des institutions afghanes.

B : LES INTENTIONS CONCORDANTES DU SOMMET FRANCO-BRITANNIQUE DU 29 NOVEMBRE 2001

Peu après l'ouverture des pourparlers organisés par l'ONU entre les factions principales afghanes en Allemagne, le Sommet franco-britannique du 29 Novembre 2001 se conclut par une Déclaration conjointe sur le devenir de l'Afghanistan. Les propositions présentées par M. BRAHIMI au Conseil de sécurité et la résolution 1378 (2001) du Conseil de sécurité sont ainsi appréciés, car elles servent de base de travail aux négociations engagées à Bonn. Toute implication qui invite à revisiter brièvement les principaux tournants des relations entre les deux Etats.

p. 42 ; Egalement, SZEPTYCKI Andrzej, « La conception gaullienne de l'ordre européen », *A.F.R.I.*, 2002, Vol. 3, pp. 392-403.

⁹⁰³ Voir JUNEAU Thomas, HERVOUET Gérard, LASSERRE Frédéric (Dir.), *Asie Centrale et Caucase : une sécurité mondialisée*, Presses Universitaires de Laval, *Collection « Politique étrangère et de sécurité »*, Québec, 2004, pp. 46-48 notamment.

⁹⁰⁴ PICOD Fabrice, « La France dans la Construction européenne », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, p. 460-461.

Le rapport que la France entretient avec le Royaume-Uni dans le cadre de l'Union européenne est tout aussi particulier que la relation franco-allemande. L'opposition du général de GAULLE à l'adhésion britannique à la Communauté européenne est le point d'orgue des mésententes dont la construction de l'Europe politique souffre, avant de connaître un essor significatif en raison du repositionnement de la diplomatie française et de la propension du Royaume-Uni à recentrer dorénavant sa Politique extérieure vers des objectifs favorables aux intérêts de l'Union européenne. Une tendance qui ne pas sans éloignement avec les positions des Etats-Unis d'Amérique, même si, fait remarquable, l'europanisation de la diplomatie britannique ne remet pour le moins en cause son attachement à l'atlantisme⁹⁰⁵. Lors du Sommet franco-britannique du 29 Novembre 2001, les Parties déclarent également apporter leur soutien aux efforts des Nations unies et de l'Union européenne dans la reconstruction post-confliktuelle de l'Afghanistan.

Postérieurement à leur soutien aux Etats-Unis d'Amérique, le *duo* franco-britannique exprime son appui à la poursuite de l'agenda préconisé pour le relèvement politique, social et économique de l'Afghanistan. Ainsi, aux termes de la Déclaration conjointe du 29 Novembre 2001, est-on amené à noter l'engagement un engagement ferme des deux Partenaires⁹⁰⁶. L'élan démocratique que ces deux autres Grands Etats de l'UE entendent promouvoir en tant qu'élément de base de la paix et du développement durables en Afghanistan est un pas incontournable dans l'engagement de l'Union et l'effort de la Communauté internationale. Outre l'aspect stratégique dont les avancées sont témoignées par les réunions bilatérales des 28 Juillet 1993, 18 Novembre 1994⁹⁰⁷ et 1998 à Londres, Chartres et Saint-Malo, les relations franco-britanniques sont placées sous le sceau de la *communauté des attributs de la puissance*⁹⁰⁸. Lors de la rupture du moratoire international sur les essais nucléaires par la France en 1995, la Grande-Bretagne est la seule puissance à lui apporter son soutien, car ces deux Etats font partie du club fermé des puissances détentrices d'armements nucléaires. L'autre point commun qui détermine la singularité de la coopération franco-britannique est le partage du veto à l'ONU. Forts de leur statut privilégié de Membres permanents du Conseil de sécurité, la France et le Royaume-Uni apportent ainsi leur ferme appui aux négociations organisées par l'Organisation des Nations unies en Allemagne sur la transition politique en Afghanistan.

Dès lors, ils enjoignent leur communauté de vues au consensus franco-allemand en soutenant l'établissement d'« *une nouvelle administration de transition largement représentative et multiethnique* .»⁹⁰⁹ Le contexte est certainement particulier mais cette entente dénote un repositionnement diplomatique de part et d'autre. Les tendances

⁹⁰⁵ TERPAN Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, *Op. cit.*, p. 472.

⁹⁰⁶ Lequel est repris ci-après : « Avec nos partenaires européens, nous n'abandonnerons pas ensuite l'Afghanistan. Nous nous sommes engagés à contribuer à la reconstruction du pays. A cet égard, le comportement des nouveaux dirigeants afghans constituera un facteur déterminant. Plus de vingt ans d'instabilité et de guerre ont dévasté la société afghane, ont causé d'immenses souffrances et ont privé le pays d'institutions viables. Nous allons, ensemble, aider l'Afghanistan à revenir à une vie normale conformément aux souhaits du peuple afghan. » Voir *déclaration* conjointe franco-britannique sur l'Afghanistan, Londres, le 29 Novembre 2001, *DAI* n° 2 du 15 Janvier 2002, p 75.

⁹⁰⁷ TERTRAIS Bruno, « Le printemps des relations franco-britanniques », *Relations internationales et stratégiques*, n° 17, Printemps 1995, p. 7.

⁹⁰⁸ TERTRAIS Bruno, *Op. cit.*, p. 8, in TERPAN Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, *Op. cit.*, p. 474.

⁹⁰⁹ Voir *déclaration* conjointe franco-britannique sur l'Afghanistan, Londres, le 29 Novembre 2001, *Documents d'Actualité Internationale* n° 2 du 15 Janvier 2002, p 75, *Op. cit.*

hégémoniques via la doctrine préventive de l'administration républicaine donne au Royaume-Uni une idée précise des nouvelles priorités des Etats-Unis par rapport à leurs engagements traditionnels vis-à-vis de l'Europe. La protection américaine est sans doute encore utile aux Européens, mais plus suffisante et le Royaume-Uni est la première puissance traditionnellement alliée aux Etats-Unis à l'avoir perçu car leurs intérêts semblent de plus en plus diverger sur nombre de questions stratégiques. Le rapprochement des positions française et britannique sur la question afghane exprime alors la satisfaction du besoin d'"ancrage européen" qui a longtemps fait défaut à la diplomatie britannique⁹¹⁰.

A la lumière du dialogue nourri entre ces trois Etats, on note que la détermination des pays européens à accompagner la restauration de l'Etat afghan est un volet décisif du combat global engagé contre le terrorisme à partir du territoire afghan. On peut dans ces conditions comprendre pourquoi la France et la Grande-Bretagne donnent l'impression de désertier quelques fois le champ européen en exprimant leur accord sur des situations internationales de grande ampleur dans un cadre bilatéral. La possession des paramètres cruciaux de la puissance leur offre un terrain de coopération tout aussi favorable à la présence de l'Europe dans l'ordre international. La Politique étrangère et de sécurité commune est ainsi débloquée par une triple entente dont le caractère opérationnel et diplomatique représente les équilibres sensibles qui se jouent entre les compétences implicites de l'Union européenne sur la scène internationale et l'égalité souveraine des Etats membres, qui appelle à la synergie européenne. C'est d'ailleurs en vue de sauvegarder la liberté collective de l'Union, que certaines initiatives individuelles sont mises en marge du processus de relèvement de l'Afghanistan.

Ainsi du "Plan d'action Afghanistan" publié par la France le 1er Octobre 2001, dans l'intention de fédérer les autres partenaires européens autour d'une initiative personnelle. On est pourtant amené à reconnaître que cette initiative n'est pas tout à fait infructueuse dans l'action globale engagée en Afghanistan. Même si le Plan de la France n'emporte pas ouvertement l'adhésion d'autres Etats membres de l'UE au Conseil « Affaires générales » du 17 Octobre 2001, il est néanmoins la toute première ébauche d'agenda politique proposée par un acteur externe aux fins de reconstruction post-conflit de l'Afghanistan. En raison de cette antériorité, le "Plan d'action" suggéré par le gouvernement français influe nécessairement sur les propositions et positions ultérieures de l'Organisation des Nations unies et de l'Union européenne sur le processus lancé par l'Accord de Bonn du 5 Décembre 2001.

Le Plan français témoigne de réelles capacités d'anticipation sur la gestion de la sortie de crise, car cet instrument propose, bien avant l'Accord de paix, les modalités d'une normalisation de la situation qui tienne compte de la réconciliation nationale. C'est à cet effet qu'il est composé de quatre points définissant chacun des principaux aspects d'une reconstruction qui garantit les mécanismes de la paix durable. De prime abord, la France appelle à réaffirmer le soutien de la Communauté des Etats à l'urgence humanitaire, dont la coordination doit être maintenue sous l'égide du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ainsi que le Programme alimentaire mondial, acteurs centraux du développement post-conflituel. Le cadre de l'Union européenne se trouve ainsi renforcé, dans la mesure où le Plan français considère l'Union en tant qu'acteur à part entière de la reconstruction, dont le rôle est indispensable au succès de cette mission vitale qu'est l'aide humanitaire. D'autant plus que les populations civiles en détresse, les victimes de guerre, les réfugiés et personnes.

⁹¹⁰ TERPAN Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, *Op. cit.*, p. 474.

La France préconise ensuite d'accompagner la transition politique par l'organisation d'une réunion élargie et sans exclusive, à travers les réseaux et contacts qu'elle entend mettre à la disposition des participants pour parler pour une solution rapide et négociée aux antagonismes inter-afghans⁹¹¹. Et, comme est articulé par les Autorités françaises, la réussite d'un processus dont la complexité est amplifiée par la lutte internationale contre le terrorisme, implique de prendre en même temps compte des intérêts vitaux des pays limitrophes. Le cadre présenté par la France manifeste une ambition qui peut être évaluée à l'aune des enjeux que dégage l'Asie Centrale, région en perpétuelle quête d'équilibre et plus que jamais confrontée à une exigence globale de sécurité⁹¹².

Or la sécurité de cette région sensible est liée, non seulement au rétablissement de l'ordre public et au retour à la paix en Afghanistan, mais aussi au traitement immédiat des menaces causées par les millions de réfugiés émis vers les pays voisins ou passant par leur territoire pour s'expatrier en Europe notamment. C'est tout logiquement, que ce "Plan" succinct mais précis, recommande de restaurer prioritairement le tissu économique afghan en accordant à la future administration engagée dans la voie de la démocratisation et de l'Etat de droit les possibilités d'un développement à long terme, garanties d'une souveraineté effective de l'Etat en recomposition.

La gestion de la crise afghane est l'une des rares questions d'ordre international qui suscitent la cohésion de la Politique étrangère française. En effet, alors que la "Cohabitation" est beaucoup moins harmonieuse qu'elle n'y paraît⁹¹³, le Premier ministre engage le Gouvernement quant à la mise en œuvre du "Plan d'action Afghanistan", élaboré de concert avec la présidence de la République⁹¹⁴. On évalue ici toute la mesure de ce programme diplomatique, qui emporte l'adhésion des deux Têtes de l'Exécutif car le chef de l'Etat souscrit totalement à ces propositions en dépit d'un contexte politique interne quelque peu tendu. Le président de la République s'exprimant à l'occasion du lancement des frappes aériennes sur les installations des *Taliban* et des groupes terroristes en Afghanistan, réserve une partie de son allocution radiotélévisée au populations afghanes. Et les termes employés par le chef de l'Etat français sont quasiment analogues aux propos tenus par le chef du Gouvernement, car il assure l'opinion sur les risques de confusion de registre⁹¹⁵.

⁹¹¹ Cette précaution d'ordre procédural permet, précise-t-elle, d'« éviter un vide juridique à Kaboul, qui laisserait perdurer les conflits entre les factions et les groupes ethniques ». Cf. REBOUL Christian, « La France dans la concurrence internationale de la reconstruction de l'Afghanistan », Etude HCCI, Annexe.

⁹¹² DJALILI Mohammad-Reza et KELLNER Thierry, *Géopolitique de la nouvelle Asie Centrale*, PUF, Paris, 2001, 313 pages.

⁹¹³ VEDRINE Hubert, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? », *Politique étrangère* 4/2002, pp.863-877.

⁹¹⁴ La déclaration du chef du Gouvernement français en date du 3 Octobre 2001 devant l'Assemblée nationale est sans équivoque : « Aujourd'hui, tous les regards se tournent vers l'Afghanistan. Au-delà des actions que la présence des terroristes y rendrait nécessaires, il faut penser aux hommes et aux femmes de ce pays, victimes d'un régime d'oppression, et tâcher qu'ils parviennent à reprendre leur destin en mains. » Discours du Premier ministre, Lionel Jospin, devant l'Assemblée nationale, le 3 Octobre 2001, in *DAI* n° 22-15 Novembre 2001, p. 876.

⁹¹⁵ Selon le Président J. CHIRAC, « [l]e peuple afghan, qui a tant souffert depuis 20 ans, qui est aujourd'hui victime d'un régime barbare, n'est pas en cause, bien sûr. Et tout doit être fait pour répondre au drame humanitaire qu'il connaît. Tout sera fait pour l'aider et pour favoriser à l'avenir le développement de l'Afghanistan. » Intervention télévisée du président Jacques Chirac (Paris, 7 octobre 2001), *Documents d'Actualité Internationale* n° 22-15 Novembre 2001, § 332, p. 880, *Op. cit.*

Tout en sensibilisant l'opinion publique nationale sur la nécessité d'une victoire de la Communauté internationale contre le régime fondamentaliste afghan et ses complices, le chef de l'Etat réaffirme l'appui de la France à la perspective d'une alternance politique en Afghanistan⁹¹⁶. Au nom des valeurs de liberté, de démocratie et de paix, l'unanimité caractérisant la position française en faveur du relèvement afghan peut à la fois être perçue comme l'un des piliers essentiels du consensus européen l'un des appuis majeurs à l'action internationale placée sous l'égide de l'Organisation des Nations unies.

En conséquence, loin d'être un désaveu comme il est apparu de certains commentaires, le rejet de la solution française au cours des réunions de l'Union européenne qui ont lieu à partir d'Octobre 2001 permet aux autres partenaires d'intégrer d'une manière informelle les quatre propositions *sup examine* dans le corpus global endossé par l'Union européenne. L'impact psychologique du "Plan d'action Afghanistan" porte ses premiers fruits après l'adoption de la résolution 1378 (2001) du Conseil de sécurité. Rédigée à l'initiative de la France et du Royaume-Uni, puis adoptée à l'unanimité sur proposition de la France⁹¹⁷, le "Directoire" se prononce de façon unanime sur l'agenda prévu par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour l'Afghanistan. Lié par une question de confiance, le discours du Chancelier allemand au *Bundestag* porte en bonne partie sur la nécessité d'instaurer en Afghanistan « *un processus de stabilisation politique durable associant tous les groupes ethniques afghans.* »⁹¹⁸ La mosaïque des peuples constituant l'Afghanistan et leurs relais dans les pays limitrophes où certaines minorités sont majoritairement représentées se prêtent effectivement à un projet de reconstruction qui associe tous les segments de la société.

La position du Royaume-Uni est absolument arrimée à celle de la France en tant qu'initiateurs de la résolution 1378 (2001). Le rôle capital des Etats-nations dans l'affirmation de la Politique étrangère et de sécurité commune en Afghanistan doit également être évalué au miroir de la responsabilité qu'y tient l'Allemagne⁹¹⁹. Non seulement, l'Allemagne est historiquement l'une des premières puissances européennes à avoir ouvert la voie de l'Afghanistan, mais elle promptement déterminée à accueillir tous les "processus" de négociations organisés entre les *Taliban* et le *Front Uni de l'Alliance du Nord* sur son territoire, en raison d'une riche coopération bilatérale en matière agricole et scientifique qui la lie à l'Afghanistan depuis le début du XXe siècle.

Au lendemain du retrait soviétique et de l'entrée tragique des Afghans dans la guerre civile, Frankfort, Berlin et Bonn ont tour à tour servi de cadre de discussion sous l'égide de l'ONU et du Groupe des huit Puissances intéressées par le rétablissement de la paix en Afghanistan⁹²⁰. Malheureusement, la polarisation suscitée par l'ancien Souverain, qui "tire les

⁹¹⁶ Il déclare, effectivement, que « [l]a priorité est de constituer un gouvernement intérimaire représentatif de l'ensemble des Afghans. » Voir *intervention du président Jacques Chirac*, Paris, le 16 Novembre 2001, *Documents d'Actualité Internationale* n° 1-1^{er} Janvier 2002, § 11, p. 23.

⁹¹⁷ Voir TARDY Thierry, « La France et l'ONU, entre singularité et ambivalence », *Politique étrangère* 4/2002, pp. 931-947.

⁹¹⁸ Voir *résumé du discours du chancelier Gerhard Schroeder devant le Bundestag (Berlin, 16 novembre 2001)*, *DAI* n° 1-1^{er} Janvier 2002, § 12, p. 23.

⁹¹⁹ RUDOLF P., «The myth of the 'German way' : German foreign policy and Transatlantic relations», *Survival*, vol. XLVII, n° 1, Printemps 2005, pp. 133-152.

⁹²⁰ Il s'agit du « Groupe 6+2 », qui compte l'Iran, le Pakistan, la Chine, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan, les six pays voisins de l'Afghanistan auxquels s'associent les Grandes puissances que sont les Etats-Unis et la Russie, sous les auspices de la Mission Spéciale des Nations unies en Afghanistan (MSNUA); Voir notamment, ABRAMOVICI Pierre, « Aux origines de la guerre antiterroriste. L'histoire secrète des négociations entre Washington et les talibans », *Le Monde diplomatique*, N° 574, Janvier 2002, p. 10-11.

ficelles” depuis son exil en Italie, ne favorise pas la formation d’un consensus sur les termes de Réconciliation nationale autour de la *Loya Jirga*. Le choix d’une ville allemande ; notamment, du château de Petersberg où fut notamment adoptée la Déclaration sur la sécurité et la défense, qui unit l’Union européenne à l’Union de l’Europe occidentale et l’OTAN⁹²¹, n’est donc pas fortuit lorsque l’Allemagne accepte d’accueillir les délégations aux pourparlers ayant conduit à l’Accord de Bonn du 5 Décembre 2001. Outre la charge symbolique évidente, la pression exercée sur les participants est à son paroxysme car ce palais se veut comme un sanctuaire des Conférences de réunification. La part laissée à l’échec dans les négociations inter-afghanes est donc insignifiante par rapport à celle préposée au compromis et à la concession, y compris au risque de mettre entre parenthèses un certain nombre de principes démocratiques comme la transparence et la sélection arbitraire des délégations⁹²².

L’allocution du ministre allemand des Affaires étrangères à l’ouverture de la Conférence de Bonn rassure à la fois sur la suite de la coopération des Etats membres et sur l’ouverture de nouvelles perspectives pour l’Union européenne en Afghanistan⁹²³. Dorénavant, poursuit M. Joschka FISCHER, l’influence du terrorisme doit pouvoir s’amenuiser au profit d’une réelle opportunité de reconstruction étatique⁹²⁴. S’adressant tout particulièrement aux délégations afghanes, l’autorité allemande estime qu’il s’offrait à celles-ci « *la chance de mettre à profit toute la force de la communauté internationale pour reconstruire [leur] pays.* »⁹²⁵ On perçoit-là encore une conjonction claire et nette entre l’intervention internationale - prétendument motivée par la légitime défense - et le relèvement politique, économique et social de l’Afghanistan, qui obéit quant à lui à l’opportunisme des Nations unies dans un contexte d’emploi licite de la force aussi imprévisible qu’inespéré.

Ainsi, les délégations afghanes s’entendent-elles dire qu’au nom du pays hôte et d’autres acteurs extérieurs, le dirigeant allemand les invite à faire des concessions en vertu de l’intérêt supérieur du Peuple⁹²⁶. Néanmoins, les Afghans sont prévenus par la voix du chef de la diplomatie allemande, que l’engagement ferme et durable que s’apprête à prendre la Communauté internationale vis-à-vis de l’Afghanistan n’est pas sans condition et les principaux paramètres que le chef de la diplomatie allemande oppose aux délégués afghans sont clairs. Il s’agit tout d’abord de s’entendre « *sur des règles contraignantes qui permettent d’engager un renouveau politique dans la paix et sur un gouvernement de transition équilibré*

⁹²¹ Voir *Déclaration de Petersberg* de Juin 1992 [in T.U.E, annexes] unissant les structures de sécurité et de défense de l’UEO, de l’UE et de l’OTAN.

⁹²² PARSA Ehsan, « Le processus de Bonn est antidémocratique », *Courrier International*, 29 Novembre-5 Décembre 2001, p. 16.

⁹²³ Ainsi, déclare-t-il, qu’« [u]ne grande occasion se présente aujourd’hui pour l’Afghanistan de faire un pas vers la paix et la reconstruction ; l’occasion d’édifier un Afghanistan unique et indépendant. » Conférence interafghane de l’ONU en Allemagne : Discours du ministre des Affaires étrangères Joschka FISCHER, Bonn le 27 Novembre 2001, *Documents d’Actualité Internationale* n° 3-1^{er} Janvier 2002, § 48, p. 93.

⁹²⁴ Il estime alors que l’Afghanistan « s’offre la chance de bâtir un avenir qui ne laisse aucune place au terrorisme et à la violence. » *Documents d’Actualité Internationale* n° 3-1^{er} Janvier 2002, § 48, p. 93.

⁹²⁵ *Ibidem*.

⁹²⁶ En particulier, le ministre allemand les « exhorte à trouver un compromis véritablement historique qui marquera un tournant positif durable et permanent dans la destinée de [leur] pays exsangue et de ses habitants. » Voir Conférence interafghane de l’ONU en Allemagne : Discours du ministre des Affaires étrangères Joschka FISCHER, *Documents d’Actualité Internationale* n° 3, 1^{er} Janvier 2002, *Op. cit.*

s'appuyant sur une large base. »⁹²⁷ Ainsi est progressivement agencé et consolidé l'agenda politique dont est issu le droit constitutionnel transitoire de l'Afghanistan post-talibans.

On vient de voir les conditions qui, une fois respectées, constituent concrètement la trame des dispositions de l'Accord de Bonn⁹²⁸. La mise en commun des volontés politiques du "Directoire" des trois principales Puissances de l'Union européenne est, pour le moins, déterminante dans l'adhésion d'autres partenaires à l'agenda prescrit par l'ONU dans le processus afghan⁹²⁹. Face à l'apparition d'un certain nombre d'indicateurs pessimistes sur le succès du rétablissement de la paix en Afghanistan⁹³⁰, l'entreprise de l'ingénierie constitutionnelle et démocratique apparaît avant tout, comme un défi lancé aux Etats qu'une action incombant à l'Afghanistan pris isolément. L'engagement diplomatique de l'Italie, où l'ancien monarque Zaher SHAH a trouvé refuge depuis son renversement le 16 Juillet 1973, illustre cette mobilisation collective enclenchée par les Etats membres de l'Union en vue de restaurer l'Etat de droit et la démocratie en Afghanistan⁹³¹.

C'est pourquoi, après avoir succinctement présenté les initiatives individuelles des Etats et les intérêts qui sous-tendent leurs relations, il est judicieux d'examiner à présent les instruments qui définissent le positionnement de l'ensemble des Etats membres, à travers les outils propres à l'Union européenne. Telle est l'expression de l'adhésion commune des partenaires européens au respect de l'Accord de paix, dont l'ensemble des acteurs extérieurs font office de garants.

SECTION 2 : LA CONSOLIDATION DE L'ETAT DE DROIT ET DE L'ELAN DEMOCRATIQUE

Il est relevé en prélude à cette partie qu'en dépit du fait que l'accompagnement du processus constituant en Afghanistan ne résulte pas d'une administration internationale, il n'en demeure pas moins que l'activité des acteurs externes influe sur les institutions transitoires et définitives récemment établies dans ce pays. Ainsi la Constitution issue de l'Accord de paix se réfère-t-elle explicitement aux principes d'intégrité territoriale, de souveraineté, de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, ainsi que des droits de

⁹²⁷ Le cadre légal et réglementaire défini par ce préalable incite en second lieu au fait « que les droits de l'Homme soient respectés et protégés. Cela implique en tout premier lieu de rendre aux femmes leurs droits et leur dignité. Leur participation active à la vie sociale et politique est, en effet, indispensable pour l'avenir pacifique [du] pays. » Voir Conférence interafghane de l'ONU en Allemagne : Discours du ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer, *Documents d'Actualité Internationale, Op. Cit.*

⁹²⁸ Voir accord du 5 Décembre 2001, in *Document d'Actualité internationale* n° 3-1^{er} Janvier 2002, § 49, pp. 94-97.

⁹²⁹ MONGIN Olivier, « Paris-Dreux-Kaboul », entretien réalisé par ROY Olivier, ROMAN Joël, VIDEAU-FALGUEIRETTES Hermine, *Esprit* n° 282, Février 2002, p. 6-33.

⁹³⁰ Selon une observation des situations en cours, « Le résultat le plus tangible des guerres récentes (Afghanistan, Kosovo...) est au mieux le changement de régime, non le rétablissement de la paix. L'après-guerre est devenue plus compliquée que la guerre en termes de solution politique, de coût de reconstruction, de rétablissement de la paix civile, d'intégration régionale. La rémanence de seigneurs de guerre en Somalie ou en Afghanistan en est une preuve », CONESA Pierre, « Victoire certaine, paix impossible », *Le Monde diplomatique*, Janvier 2004, p. 22.

⁹³¹ Ainsi, "The target of the mission in Afghanistan is to help construct a stable and democratic order in a country that had been suppressed by the Taliban regime. This is a long process of "state building" still far from being accomplished." MAHNCKE Jacob, "Continuity and Change in Italy's Foreign Policy under the Prodi Government. The Cases of Iraq and Afghanistan", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX: 2006, N° 4, Avril-Mai 2007, p. 137.

l'Homme et de légitime défense prescrits par le Droit des gens. En conséquence, les instruments diplomatiques que l'Union européenne adopte en soutien à l'action des Nations unies marquent l'empreinte des normes internationales sur le nouvel ordre constitutionnel afghan (paragraphe 1) et posent les linéaments d'une démocratie pluraliste. Dès lors, on perçoit d'une manière plus manifeste la volonté pour l'Accord de Bonn de conjuguer les efforts d'établissement de l'Etat de droit et de promotion de la démocratie libérale en Afghanistan. La touche discrète apportée par l'Europe à ce processus est à l'image des objectifs à long terme de la position commune 2002/42/PESC (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'empreinte des normes internationales sur le nouvel ordre constitutionnel afghan

Très peu de situation de reconstruction post-crise est pris en charge par les institutions locales, car les acteurs externes tiennent une place essentielle dans le renouveau de la légalité nationale et des mécanismes de la légitimité démocratique⁹³². Naturellement, l'Organisation des Nations unies et les organes qui s'y rattachent jouent un rôle central dans l'institutionnalisation de l'Etat de droit et de la démocratie en Afghanistan. Il en est ainsi de l'Assemblée générale, de la Commission des droits de l'Homme et de la Commission de consolidation de l'Etat de droit. Mais on perçoit également l'importance que revêt l'activité des Conférences internationales des donateurs déterminés à assister l'Afghanistan dans le cadre ou le cycle de Bonn. Tant en vertu des recommandations des Nations unies qu'en conformité avec les objectifs de l'Accord de paix, l'Union européenne et ses partenaires étatiques tentent d'assurer leurs engagements, de telle sorte que la nouvelle architecture constitutionnelle de l'Afghanistan reflète l'influence des principes qui régissent désormais la vie des Nations sans qu'aucune société ne trouve matière à se réfugier derrière de pseudo-particularismes.

L'évolution politique afghane épouse cette dynamique, dans la mesure où la Constitution du 4 Janvier 2004 s'ouvre remarquablement à la Charte des Nations unies (C). En examinant, en amont comme en aval, les actes pris au titre de la Politique étrangère et de sécurité commune, on mesure assez nettement l'impact de l'action de l'Union européenne dans ce secteur essentiel du relèvement de l'Afghanistan. Ainsi de la Déclaration de la Présidence de l'UE du 13 Décembre 2003 (A) et des Conclusions du Conseil des 17-18 Juillet 2007 sur la justice et l'Etat de droit (B).

A : LA DECLARATION DE LA PRESIDENCE DU 13 DECEMBRE 2003 ET SES ANTECEDENTS

Les actes qui affirment le rétablissement concomitant de l'Etat de droit et de la démocratie en Afghanistan prennent source dans l'activité de l'Organisation des Nations unies. Ainsi, l'Assemblée générale adopte la résolution A/51/31 où l'organe délibérant fait sienne une revendication universelle⁹³³. L'assistance internationale aux Etats en panne de

⁹³² WHITEHEAD Laurence, « Entreprises de démocratisation : le rôle des acteurs externes », *Critique internationale* n° 24, pp. 109-124.

⁹³³ Celle des « grands changements qui se produisent sur la scène internationale et l'aspiration de tous les peuples à un ordre international fondé sur les principes consacrés par la Charte des Nations unies, notamment le renforcement et l'encouragement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales de tous et du respect d'autres principes importants tels que l'égalité de droits et l'autodétermination des peuples, la paix, la

démocratie ou désireux d'en renforcer les fondations ne se peut donc s'accomplir sans en même temps consolider les sources de légalité qui permettent cette dynamique.

La Commission des droits de l'homme des Nations unies apporte un nouveau souffle à ce mouvement en adoptant la résolution 2005/32, qui fusionne clairement démocratie et Etat de droit⁹³⁴. Les objectifs définis par cet organisme sont confirmés par l'Assemblée générale à travers la résolution 60/162 sur le principe électoral et le système démocratique⁹³⁵. La Conférence internationale de Rome des 2-3 Juillet 2007 sur la consolidation de la justice et de l'Etat de droit en Afghanistan parachève l'arsenal juridique de l'ingénierie constitutionnelle engagée dès la conclusion de l'Accord de Bonn. C'est donc aux fins de doter l'Afghanistan d'institutions permanentes consolidées par une référence claire et précise aux valeurs fondatrices de la Communauté internationale qu'est adoptée la Déclaration de la Présidence de l'Union européenne du 13 Décembre 2003. En effet, la veille de l'ouverture des travaux de l'Assemblée constituante coutumière, « [l]'Union européenne espère que la nouvelle Constitution sera pluraliste et qu'elle sera fondée sur les droits universels de l'homme, et prévoira notamment l'égalité de droits entre les hommes et les femmes. »⁹³⁶ Il en va, non seulement de la stabilité de l'ordre international mais aussi et par-dessus tout, de la paix et la prospérité durables auxquelles aspire l'Afghanistan en toute légitimité.

Juste avant l'établissement de l'acte de naissance du nouvel Etat, l'Union européenne et ses membres œuvrent sans relâche à offrir des orientations fructueuses au peuple et aux autorités afghanes par intérim. Toutes ces mesures sont autant de précautions prises afin de prévenir l'arbitraire, une politique *va-t-en-guerre*, la promotion de la violence interne et l'essor de la criminalité organisée dans ce pays convalescent. Les préoccupations européennes ne sont certes pas les seules à être parvenues au sein du cercle de décision du Gouvernement de transition. Même si cela ne transparaît guère explicitement, on peut néanmoins constater que les principes internationaux que l'Europe contribue à valoriser sont entièrement pris en compte par la nouvelle norme constitutionnelle promulguée par le président KARZAI en Janvier 2004.

Un regard rétrospectif de cette évolution institutionnelle permet de noter que l'amorce de la phase la plus critique du processus de Bonn est matérialisée par la présentation du projet de Constitution aux opinions nationale et internationale, sous l'autorité de ce qui n'est encore que le Gouvernement intérimaire d'Afghanistan. Au nomment où les acteurs mandatés entrent

démocratie, la justice, l'égalité, la primauté du droit, le pluralisme, le développement, l'amélioration des conditions de vie et la solidarité. » Voir résolution 51/31 de l'AGNU. *Appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies*, alinéa 4, 6 Décembre 1996, *Documents officiels*. 51^e session, Supplément n° 49 (A/51/49).

⁹³⁴ Voir Documents officiels du Conseil économique et social, 2005, Supplément n° 3 (E/2005/23), Chapitre II, Section A.

⁹³⁵ A cet effet, l'organe plénier des Nations unies note « avec satisfaction qu'un nombre croissant d'Etats Membres ont recours aux élections comme moyen pacifique de connaître la volonté de la population, ce qui instaure la confiance dans une administration publique représentative et contribue à consolider la paix et la stabilité nationales. » Résolution de l'AGNU sur l'Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation, Document A/RES/60/162, alinéa 4, 28 Février 2006 ; Egalement, LUISONI Pierre, « L'action pédagogique des Nations unies en faveur de la diffusion et de la promotion des valeurs démocratiques », in Rostane MEHDI (Dir.), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp. 51-62.

⁹³⁶ *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur l'ouverture de la Loya Jirga à Kaboul*, Bruxelles/Rome, le 13 Décembre 2003, *Op. cit.*

dans les préparatifs d'adoption du texte définitif, le Conseil de l'UE se réunit en formation CAGRE (Conseil Affaires générales et Relations Extérieures) pour adopter des conclusions sur la situation qui mobilise encore⁹³⁷ l'intérêt de la Communauté internationale en Afghanistan. Tout en se félicitant de la présentation publique du projet constitutionnel, le CAGRE réaffirme ses exigences normatives aux Autorités transitoires⁹³⁸. La détermination de l'Union européenne à revitaliser les moyens d'appui aux efforts d'institutionnalisation afghane par une implication soutenue à la phase critique du programme enclenché en Décembre 2001 consiste en un soutien actif au succès des élections présidentielle et législatives à venir.

Cette "obstination" à restaurer l'Etat afghan reste naturellement sous-tendue par la préoccupation constante des Etats membres de l'Union européenne qui est de « *relever l'immense défi de la reconstruction et de la paix.* »⁹³⁹ Un secteur où l'Europe entend imposer à la fois sa "marque" et son "modèle". Sa marque, dans la mesure où les contingents de la Politique européenne de défense et de sécurité ne prennent pas part à l'intervention internationale car l'Europe s'inscrit dans une logique consistant à gagner la paix de la post-guerre⁹⁴⁰. Son modèle, parce que les Européens souscrivent de manière implicite à une division du travail qui semble réserver la guerre aux puissances de coercition et la reconstruction post-crise aux bâtisseuses.

Comme il est souligné précédemment, les Etats-Unis et l'Union européenne mènent sur le territoire de l'institutionnalisation de l'Etat afghan un combat à fleurets mouchetés. La première action d'envergure semble provenir de l'administration américaine, qui conclut avec l'Afghanistan un partenariat stratégique le 23 Mai 2005. Celui-ci ouvre la coopération américano-afghane sur des questions de soutien institutionnel et démocratique comme il n'en a jamais été question par le passé. Mais en examinant plus posément l'action de l'Europe en Afghanistan depuis l'entrée en guerre des *Taliban*, la réalité des faits montre que le positionnement européen est discrètement établi plus tôt que l'américain. Pour ne parler que des actes les plus récemment adoptés à cet effet, on pourrait se référer au programme d'assistance multisectorielle destiné à la société et aux autorités afghanes, ainsi que le programme d'action élaboré en conformité avec les décisions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies⁹⁴¹.

Les Conclusions du Conseil du 17 Novembre 2003 montrent qu'à travers l'appui donné à l'organisation de la *Loya Jirga* constitutionnelle, l'Union européenne vise bien plus globalement la nécessité d'affirmer la primauté des valeurs internationales dans le nouvel ordonnancement juridique de l'Afghanistan. Une faillite qui a coûté à ce pays les foudres de la première puissance militaire du monde et un délitement institutionnel propice à la prolifération de la criminalité transfrontière. Le terrorisme, les trafics de stupéfiants et

⁹³⁷ Malgré la forte médiatisation qui est faite au sujet de l'intervention anglo-américaine en Irak.

⁹³⁸ A cet effet, le Conseil de l'UE « se félicite de la publication du projet de constitution intervenue récemment, et, à la veille de la *Loya Jirga* constitutionnelle, il déclare attendre de cette consultation traditionnelle afghane qu'elle soit menée à bien, de manière démocratique et équitable. Il espère vivement que cette dernière approuvera une constitution respectant les normes internationales et reposant sur la primauté du droit international, les principes démocratiques, le respect des droits de l'homme, y compris l'égalité des sexes, et la justice sociale .» *Conclusions du Conseil sur l'Afghanistan*, 17 Novembre 2003, *Bull. UE* 11-2003, 1.6.87.

⁹³⁹ *Conclusions du Conseil sur l'Afghanistan*, 17 Novembre 2003, *Op. cit.*

⁹⁴⁰ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op cit.*

⁹⁴¹ TARDY Thierry, "The European Union and The United Nations : Global versus Regional Multilateralism", *Studia Diplomatica. Brussels Journal of International Relations*, Vol. LX : 2007, N°1, pp. 191-209.

d'armes trouvent une âme sur le territoire afghan en raison de l'absence d'une Autorité centrale assise sur un appareil étatique viable et capable de faire respecter un ordre public en phase avec les normes communes auxquelles les Gouvernements afghans ont librement consenti.

L'activisme de la diplomatie européenne se consacrant exclusivement au renforcement du rôle central rempli par l'Organisation des Nations unies, le résultat des conclusions du Conseil et de la déclaration pertinente de la Présidence paraît largement donc positif, dans la mesure où les principales normes prescrites par la Charte de Juin 1945 sont citées comme repères par la Constitution afghane. Avant d'en venir à ce point, il est plus pratique pour la clarté de l'exposé, d'apprécier l'engagement *a posteriori* de l'Union européenne lorsque la Conférence internationale de Rome s'est réunie pour consolider la justice et l'Etat de droit en Afghanistan.

B : LES CONCLUSIONS DU CONSEIL DES 17-18 JUIN 2007 SUR LE RENFORCEMENT DE LA JUSTICE ET DE L'ETAT DE DROIT

Après l'Allemagne et le Royaume-Uni où quatre Conférences internationales sont tenues deux fois à Bonn, une fois à Berlin et Londres pour assurer respectivement la transition et la reconstruction économique et sociale de l'Afghanistan, l'Italie accueille aussi ce Cycle en assumant la coprésidence de la Conférence internationale des 2 et 3 Juillet 2007 sur la justice et l'Etat de droit. La principale recommandation prise au cours de la Conférence de Rome est l'adoption des mesures appropriées pour donner à l'Afghanistan et à la Communauté internationale les moyens devant leur permettre de respecter les engagements pris en matière de réforme judiciaire et de l'exercice du pouvoir en conformité avec les règles préétablies⁹⁴².

Perçue comme une action de mise en œuvre du Pacte pour l'Afghanistan, la Conférence de Rome est soutenue par le Conseil de sécurité dans la perspective d'amélioration de la gouvernance globale et de la paix durable dans ce pays en phase de stabilisation. Le raffermissement des institutions permanentes prévues par l'Accord de Bonn et la revitalisation incidente du tissu social et économique résultant de cette rencontre capitale sont des éléments encourageants quant à la normalisation de la situation si complexe de l'Etat en Afghanistan. Le renforcement de la justice et de l'Etat de droit font donc office de relais institutionnel des efforts déployés sur le terrain militaire par la synergie façonnée par l'opératif et la tactique entre la *Force internationale d'assistance à la sécurité* et la *Coalition Liberté immuable*⁹⁴³.

Dans le dispositif international mis en place pour le renouveau de l'Afghanistan il y a justement la Mission EUPOL Afghanistan, dont la phase initiale de déploiement est promptement saluée par le Conseil de sécurité⁹⁴⁴. Il transparaît des Conclusions du Conseil Affaires générales des 17-18 Juin 2007 que l'élément moteur de cette satisfaction de l'organe chargé de la responsabilité fondamentale du maintien de la paix et de la sécurité internationales face à l'action de l'Europe est liée au fait que l'Union européenne est

⁹⁴² Voir Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur La situation en Afghanistan, 5718^e séance du Conseil de sécurité, 17 Juillet 2007, *Document S/PRST/2007/27*, alinéa 1.

⁹⁴³ *Idem*, alinéa 3.

⁹⁴⁴ *Ibidem*, alinéa 6, *in fine*.

« engagée résolument et à long terme vis-à-vis de l'Afghanistan .»⁹⁴⁵ L'encadrement de cet engagement étant simultanément assuré par le Pacte de Londres et la Déclaration conjointe euro-afghane de Strasbourg, il se défend un autre enjeu de taille qu'est la consolidation du partenariat UE-ONU. A la vision large qu'ont les Etats-Unis de l'emploi de la force sur un théâtre avec d'énormes difficultés d'envisager un calendrier de retrait, l'Union européenne oppose une vision large de l'Etat de droit à bâtir en Afghanistan⁹⁴⁶.

L'occasion qu'offre la Conférence de Rome de Juillet 2007 est une tribune de choix pour l'Union européenne, qui appelle une plus intense sensibilisation des Autorités afghanes et des acteurs externes sur l'impérieux accroissement de leurs efforts conjoints en matière de réforme judiciaire couplée à la promotion de la légalité dans l'exercice des fonctions publiques⁹⁴⁷.

Les Conclusions du Conseil « Affaires générales » du 10 Décembre 2007 confirment ces engagements, qui vont permettre à l'Afghanistan de niveler quelques unes de ses principales difficultés en matière de gouvernance, d'autant plus que la Conférence de Rome sur la justice et l'Etat de droit est accueillie comme une avancée majeure dans l'institutionnalisation de l'Etat afghan. La fusion des objectifs de sécurité et de gouvernance facilite l'approche européenne⁹⁴⁸ La convergence des buts poursuivis par l'Organisation des Nations unies et ses partenaires en Afghanistan se précise car un lien se dégage progressivement des principales articulations qui composent l'agenda prévu par l'Accord de paix du 5 Décembre 2001 et le Pacte pour la reconstruction adopté à Londres le 1^{er} Février 2006.

En somme, le primat du Droit dans l'exercice du pouvoir et la gestion des affaires publiques est en train de se développer en Afghanistan. Il est certainement prématuré d'en parler plus substantiellement, puisqu'une évaluation complète est faite dans les développements réservés au paradigme de la bonne gouvernance. Car la primauté de la règle de droit dans une société doit être appréciée à l'aune de la lutte menée contre la corruption et l'économie criminelle, ainsi que l'effort d'éradication de l'insécurité ambiante qui règne dans le pays. Ce qui ne semble encore pas être le cas pour l'Afghanistan, dont les indicateurs de gestion publique et de sécurité provenant d'organismes compétents ne sont guère satisfaisants.

En revanche, la connexité que le concept d'Etat de droit établit entre ces thématiques distinctes est une inestimable opportunité pour s'interroger non seulement sur l'apport de l'Europe à ce processus, mais aussi et surtout sur les principes juridiques précis que le constitutionnalisme afghan emprunte au creuset du Droit international public qu'est la Charte des Nations unies.

⁹⁴⁵ Voir Conclusions du Conseil sur l'Afghanistan- *Conseil Affaires générales*, Luxembourg, 17-18 Juin 2007.

⁹⁴⁶ Il s'agit de « promouvoir et étendre l'Etat de droit en développant la police, les tribunaux, les prisons et le système judiciaire au sens large, y compris aux efforts qu'il [le gouvernement afghan] consent pour lutter contre la drogue, à l'échelon régional et provincial. » Conclusions du Conseil sur l'Afghanistan- *Conseil Affaires générales*, Luxembourg, 17-18 Juin 2007.

⁹⁴⁷ *Idem*.

⁹⁴⁸ Ainsi, « [l]e financement accordé par la Commission européenne aux programmes en matière d'Etat de droit, notamment par l'intermédiaire du Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public, et le soutien qu'elle apporte aux équipes de reconstruction provinciales, témoignent de l'engagement à long terme de l'Europe en faveur de la sécurité et du développement en Afghanistan .» Conclusions du Conseil sur l'Afghanistan- *Conseil Affaires Générales*, Bruxelles, le 10 Décembre 2007, point 8.

C : L'OUVERTURE DE LA CONSTITUTION DU 4 JANVIER 2004 A LA CHARTRE DES NATIONS UNIES

La Constitution afghane de Janvier 2004 est la seule, dans l'histoire constitutionnelle du pays, à se référer explicitement aux buts et principes de la Charte de l'Organisation des Nations unies⁹⁴⁹. Le texte, élaboré sous le regard bienveillant de la Communauté internationale dont l'Accord de Bonn est un puissant agent, commence par prendre en compte les valeurs proclamées par la Déclaration universelle des droits de l'Homme⁹⁵⁰. Ce réveil politique d'un pays majoritairement islamique envers les principes laïcs qui ont fait et défait les sociétés en Occident conduit le constituant à institutionnaliser les droits et devoirs du peuple afghan juste après le corps des règles consacré à l'Etat. Autrement dit, la Constitution post-conflit assure une meilleure place à ces valeurs dans son corpus que la Constitution de référence adoptée dans l'élan démocratique de la monarchie constitutionnelle où elles n'arrivent qu'en troisième position après l'Etat et le roi⁹⁵¹.

Les passages de la nouvelle Constitution afghane où la reconnaissance, la garantie et la protection des droits humains sont prévues ne souffrent aucune ambiguïté, à commencer par l'Article 7 §1 qui prescrit que « [l]’Etat devra se soumettre à⁹⁵² la Charte des Nations unies, aux traités internationaux, à toute convention internationale à laquelle l’Afghanistan a librement souscrit ainsi qu’à la Déclaration universelle des Droits de l’homme. » En affirmant que l'Etat est assujéti aux principes externes, cette disposition anticipe de manière indirecte la question qui se serait tôt ou tard posée quant aux rapports entre les deux ordres juridiques et l'ordonnement juridique afghan semble à cet effet trancher en faveur de la primauté des lois internationales sur la norme constitutionnelle. Si l'Etat est appelé à se conformer aux règles élaborées par et pour les acteurs externes, c'est reconnaître implicitement que celles-ci s'imposent aux siennes propres, y compris à la *Mère des lois* qu'est la Constitution. Qui peut le plus peut le moins. Au prisme du respect des droits de l'Homme, l'Afghanistan consolide les bases posées par le régime parlementaire en 1964 et brutalement interrompues par les violences politiques pro-communistes. C'est pour en assurer le cheminement qu'il est primordial d'affirmer la primauté des normes universelles sur les spécificités sociétales.

Autant l'arrimage aux droits humains rappelle quelque peu les conquêtes institutionnelles opérées par la monarchie constitutionnelle, autant l'engagement de graver dans le marbre la lutte contre la criminalité transnationale est la qualité exclusive de la nouvelle République d'Afghanistan. En effet, l'Article 7 § 2 de la Constitution⁹⁵³ amorce une

⁹⁴⁹ Préambule, § 5 et article 8, The Constitution of Afghanistan Year 1382 (Unofficial Translation-Please refer to Pashtu and Dari version for accuracy), *Op. cit.*

⁹⁵⁰ Préambule, § 5, The Constitution of Afghanistan Year 1382 (Unofficial Translation-Please refer to Pashtu and Dari version for accuracy), *Op. cit.*

⁹⁵¹ Voir Constitution Of Afghanistan, Title Three-The Basic Rights and Duties Of The People, *Constitution of Afghanistan*, 9 Mizan 1343 – 1 October 1964, *Franklin Book Programs*, Kabul Education Press, Collection privée Arthur PAUL, Université du Nebraska, Omaha Library, pp. 15 et ss.

⁹⁵² La version non officielle de la Constitution afghane dit exactement : “The state shall abide by the UN charter, international treaties, international conventions that Afghanistan has signed, and the Universal Declaration of Human Rights.” On signalera que le verbe infinitif “*abide by*” signifie « respecter » ou « se soumettre à », *Dictionnaire de Poche Larousse*, English/French, Nouveau/New, Larousse/Bordas, Paris, 1999, p. 1.

⁹⁵³ Ledit article énonce : « L’Etat assure la prévention des actes de terrorisme sous toutes leurs formes, la production et la consommation de l’opium (*muskirat*), ainsi que la production et le trafic des drogues. » The

véritable rupture juridique en disposant que la Puissance publique s'engage à combattre les actes de terrorisme et les stupéfiants, dont l'Afghanistan détient le stupéfiant record de premier producteur au monde. Les phénomènes et activités qui, jusque-là, faisaient les heurs et malheurs de l'Afghanistan sont définitivement systématisés comme menace à la paix et à la sécurité du pays et des relations internationales dans leur ensemble. La volonté de prévenir et de réprimer le terrorisme et d'autres modes de crimes organisés met en relief la conscience qu'éprouve l'Afghanistan à se considérer résolument comme l'un des atomes de cette cellule en gestation qu'est la Communauté internationale.

L'impact de la Charte de l'ONU se fait encore plus prégnant, lorsque la Constitution afghane impose à l'Etat le respect des principes de non-agression et de promotion des relations de bon voisinage⁹⁵⁴. Lors même que l'histoire de l'Afghanistan au cours du XXe Siècle ne fait nullement apparaître de faits d'usage illicite de la force à l'encontre des pays limitrophes ou de quelque Etat tiers, l'ordre constitutionnel inspiré de l'Accord de Bonn lui fait explicitement renoncer à toute visée hégémonique dans la sous-région. L'engagement pris à cet effet par le Gouvernement peut donc être considéré comme une assurance produite à l'actif de sa crédibilité internationale et une réponse implicite à l'encontre de certaines analyses plus alertes à dépeindre l'Afghanistan en terre de violence qu'à encourager ses efforts pour la prépondérance du Droit sur la scène politique.

Par ailleurs, l'acte consistant à graver dans la Loi fondamentale la marche irréversible du nouvel Etat vers des relations d'amitié, de coopération et de concorde en Asie Centrale apporte, s'il en était encore besoin, la preuve du pacifisme afghan. En tant qu'Etat enclavé et dont la balance commerciale dépend fortement du transit sous-régional, il n'est d'ailleurs pas à son bénéfice de mener une Politique étrangère prompte à susciter la confrontation. Même si l'image de « Maillon faible » de l'Asie-Centrale ne convient pas tout à fait à ce pays dont l'opinion publique internationale a curieusement tendance à marginaliser les diverses ressources et le rayonnement historique, en privilégiant systématiquement l'approche martiale et mercantiliste de la puissance des Nations. La Déclaration de bon voisinage adoptée à Kaboul sous les auspices du nouveau Gouvernement est un signe de réintégration de l'Afghanistan au centre d'une sous-région où les influences russe, chinoise et américaine exacerbent à chaque initiative les tensions vives qu'exprime notamment le conflit congénital opposant l'Inde au Pakistan.

L'appropriation des thématiques modernes à l'instar de la lutte antiterroriste et de la veille écologique caractérise si fermement l'ordre constitutionnel nouveau qu'elle souligne la volonté de se réinsérer par le sommet dans la Communauté internationale⁹⁵⁵. Ainsi, conformément à l'Article 15 de la Constitution afghane, "l'Etat s'engage à adopter des mesures appropriées aux fins de sauvegarde des forêts et de protection de l'environnement"⁹⁵⁶. Le lien étroit que le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) établit entre les mécanismes de la sécurité, du développement durable et de la

Constitution of Afghanistan Year 1382 (Unofficial Translation-Please refer to Pashtu and Dari version for accuracy), *Op. cit.*

⁹⁵⁴ Voir article 8, The Constitution of Afghanistan Year 1382 (Unofficial Translation-Please refer to Pashtu and Dari version for accuracy), *Op. cit.*

⁹⁵⁵ Préambule, § 11, The Constitution of Afghanistan Year 1382 (Unofficial Translation-Please refer to Pashtu and Dari version for accuracy), *Op. cit.*

⁹⁵⁶ Voir article 15, The Constitution of Afghanistan, Year 1382 (Unofficial Translation-Please refer To Pashtu and Dari version for accuracy), <http://perso.wanadoo.fr/ambafghane-paris/constitut.htm> (08 Novembre 2004).

protection des écosystèmes⁹⁵⁷ suscite un intérêt singulier auprès des dirigeants afghans qui inscrivent la préservation de la nature au nombre des priorités permanentes de l'Etat. La question des moyens mis à la disposition du Gouvernement devant être dissociée des objectifs déclinés par le nouvel ordre constitutionnel, il convient de retenir principalement la remarquable capacité d'adaptation d'un Etat restauré en 2004 aux principes de civilisation promus par la Déclaration de Rio de Janeiro qui préconise particulièrement de contenir les activités industrielles ou artisanales préjudiciables à la *sécurité humaine* et environnementale.

Le désir d'incarner l'avenir de l'Afghanistan coïncide dès lors avec l'ouverture des nouvelles autorités à la postérité qu'inspirent les recommandations du Sommet mondial pour le développement durable organisé à Johannesburg du 26 Août au 4 Septembre 2002⁹⁵⁸, les responsables afghans mettent à profit le processus de restauration de l'Etat pour adapter immédiatement la source suprême du droit positif national aux grandes orientations internationales enregistrées sur la préservation de la biodiversité. On peut noter cet attachement aux valeurs internationales comme une évolution significative du Droit en Afghanistan. La plupart des Constitutions rétablies ou élaborées à la suite d'une création internationale de l'Etat et nombre des Constitutions des puissances industrielles elles-mêmes ne comportent pas en leur sein des dispositions engageant aussi clairement à la préservation de l'environnement.

L'affirmation des éléments de référence aux principes supra-nationaux illustre parfaitement l'impact considérable de l'action normative menée par l'Organisation des Nations unies, l'Union européenne et certaines puissances étatiques dans l'institutionnalisation de l'Etat en Afghanistan. L'ordre institutionnel issu de la "petite Constitution" qu'est l'Accord de paix du 5 Décembre 2001 continue d'alimenter l'irrésistible comparaison à laquelle invite l'examen circonstanciel de la transition française après la *Libération*, tant la Constitution de la IV^e République et celle de la République islamique d'Afghanistan tiennent fermement à coupler légitimité interne et légitimité internationale. Au point de poursuivre la rupture institutionnelle tracée par le Droit constitutionnel transitoire.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale en effet l'élan de changement porté par la Loi du 2 Novembre 1945 conduit, comme il est indiqué plus haut, à l'adoption de la Constitution du 27 Octobre 1946. Le Préambule de cette Constitution – ce qui justifie certainement son intégration à l'ordre constitutionnel postérieur – impose à l'Etat la double obligation de promouvoir et protéger les principes du Droit international puis de ne jamais y attenter sans y être contraint par la nécessité ou la force majeure. L'expérience dramatique de la guerre, en dehors de toute entreprise d'ingénierie constitutionnelle stimulée de l'extérieur, produit un sentiment de sagesse qui sert désormais d'aiguillon à l'Etat restauré. Même si les violences dont il s'agit sont le fruit d'une guerre civile protéiforme comme celle qu'auront expérimentée les factions afghanes entre 1992 et 2001. On est alors tenté de croire que « toutes les passions finissent par devenir des vertus »⁹⁵⁹, dans la mesure où à l'exception des

⁹⁵⁷ Voir FALT Eric (Dir.), *Le PNUE en 2003. Rapport annuel*, Mars 2004, pp. 14-37 [Accessible sur www.unep.org: consulté le 17/08/2008].

⁹⁵⁸ Puisque à cette occasion, M. ANNAN rappelle que « les dirigeants du monde ont réaffirmé leur engagement à assurer un avenir meilleur à tous les peuples, dans tous les pays, à toutes les générations. » *Rapport annuel du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) en 2002*, p. 2 [Accessible sur le site : www.unep.org: le 17/08/2008].

⁹⁵⁹ NIETZSCHE Friedrich, *Œuvres : Ainsi parlait Zarathoustra*, Edition dirigée par Jean LACOSTE et Jacques LE RIDIER, Robert Laffont, Paris, 1993, p. 310.

Taliban, les ex-combattants et principaux protagonistes des malheurs de l'Afghanistan semblent déterminés à gagner la paix post-conflit⁹⁶⁰.

Le degré d'emprise extérieure n'est de toute évidence pas identique à celui qui est atteint par l'interaction des ordres juridiques interne et externe en situation d'administration internationale. Dans ces cas naguère exceptionnels mais devenus courants avec la multiplication des guerres intestines, le droit interne est directement assujéti à l'ordre public international, lequel est parfois domestiqué par les institutions nationales et locales⁹⁶¹. Malgré cette différence de degré, la nature des obligations qui découlent des régimes d'administration des territoires et du parrainage du relèvement de l'Etat appliqué à l'Afghanistan est la même.

Même si la Constitution afghane ne procède pas directement d'un acte ou d'un texte international ou internationalisé, les institutions créées dans le moule de l'accord de paix reconnaissent explicitement la primauté des principes internationaux et les intègrent à leur ordonnancement juridique au niveau le plus élevé. Une interaction aussi étroite n'est pas sans évoquer le système apparemment paradoxal qui établit, en matière d'internationalisation comme dans les exemples de l'ex-Yougoslavie l'*apprivoisement* du Droit des relations internationales par les institutions indigènes⁹⁶².

Le concours des actes et mesures adoptés par le système des Nations unies, l'Union européenne et ses Etats membres, ainsi que d'autres acteurs intéressés par la restauration est au cœur de la consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie en Afghanistan. Si l'on ne peut surévaluer le rôle tenu par l'Europe en raison de la pluralité d'acteurs et des insuffisances opératives des instruments mis à contribution, ce processus ne peut non plus être présenté comme le fruit d'un organisme clairement identifié. Pourtant, de tous les protagonistes du relèvement institutionnel de l'Afghanistan, l'Union européenne est le seul sujet international à pouvoir arguer d'une longue expérience en matière de gestion de la crise afghane, conformément aux résolutions correspondantes du Conseil de sécurité.

A l'examen des positions communes prises à la suite de la position commune 96/746/PESC du 17 Décembre 1996 sur l'embargo militaire et les sanctions économiques appliquées aux parties belligérantes, il résulte que la collaboration de l'Europe aux initiatives du Conseil de sécurité aux fins de règlement politique de la question afghane, est une préoccupation constante de l'ONU, de l'Union et ses Etats membres suscitant une implication normative et diplomatique dont on peut tirer quelque satisfaction.

De tous les actes pris en vertu du Titre V du Traité consolidé, l'un d'entre eux ne retient pas l'attention des analystes, au motif qu'il ne comprend qu'une portée fort limitée puisqu'il a pour mission d'abroger la dernière position commune de la Politique étrangère et de sécurité commune relative à l'Afghanistan. Or, l'examen de la situation en Afghanistan au double prisme de la riposte militaire et de la coercition économique et financière, invite à rechercher constamment les interconnexions entre ces éléments complémentaires de la gestion globale du problème afghan. Aussi, apparaît-il que la position commune 2002/42/PESC

⁹⁶⁰ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, Op. cit.,

⁹⁶¹ MAZIAU Nicolas, « La mise en tutelle par la communauté internationale du pouvoir constituant national : les exemples de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo », *Civitas Europa* n° 6, Mars 2001, pp. 161 à 184.

⁹⁶² Voir le sens contemporain et étendu donné au qualificatif indigène, in HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, Op cit.

semble, en réalité, avoir une influence diffuse et à long terme dans le domaine vital de la démocratisation post-conflit et du rétablissement de l'Etat de droit en Afghanistan.

Paragraphe 2 : Les objectifs à long terme de la position commune 2002/42/PESC

Alors qu'elle a pour objet d'abroger le dernier instrument PESC relatif à l'Afghanistan⁹⁶³, la position commune 2002/42/PESC rappelle la satisfaction exprimée par le Conseil à l'occasion de la signature de l'Accord de Bonn⁹⁶⁴. Sauf erreur, en l'absence d'un acte d'abrogation de cette position commune, on peut considérer qu'elle est toujours en vigueur. C'est pourquoi, il nous est permis de rattacher les mesures ultérieures de l'Union européenne en Afghanistan à la discrète influence de cet acte de Politique étrangère européenne concis, puisqu'elles s'inscrivent dans le champ d'application par lui défini. Ainsi du contrôle exercé par l'Union européenne sur le déroulement des premières élections post-guerre (A) et de l'important engagement pris par le Conseil en faveur du nouveau partenariat UE-Afghanistan (B).

A : LE CONTROLE DES PREMIERES ELECTIONS POST-GUERRE

L'Article 11-1 du Traité reconnaît à la Politique étrangère et de sécurité commune une compétence avérée en matière de consolidation de la paix dans des Etats tiers en situation de crise ou de sortie de crise⁹⁶⁵. Ce triptyque démocratie, Etat de droit, droits de l'homme/libertés publiques constitue, justement, l'armature de l'identité européenne sur la scène internationale et plus précisément sur le théâtre afghan⁹⁶⁶. L'apport européenne à l'application de cette "feuille de route" est marqué par la constitution du Groupe de soutien à l'élection présidentielle (1) et l'envoi de la Mission d'observation des élections législative et locale (2).

1°)-La constitution du Groupe de soutien à l'élection présidentielle

En appui aux consultations organisées par l'ONU, le Gouvernement afghan de transition et d'autres acteurs extérieurs dans le cadre des *Loya Jirga* constituante dont l'Union européenne entend par ailleurs préserver la souveraineté et l'équité, la contribution de l'Europe à la normalisation de l'Etat se manifeste différemment que celle d'autres sujets

⁹⁶³ Position commune 2001/56/PESC du Conseil du 22 Janvier 2001, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 21 du 23 Janvier 2002, p.1.

⁹⁶⁴ La structure de proue de l'Union européenne réaffirme ainsi « l'engagement de la Communauté et de ses Etats membres à jouer un rôle significatif dans l'effort international, sous l'égide des Nations unies, en vue de contribuer à la reconstruction de la société et de l'économie de l'Afghanistan .» Position commune du Conseil du 21 Janvier 2002 abrogeant la position commune 2001/56/PESC relative à l'Afghanistan, § 1, *JO L 20*, p unique.

⁹⁶⁵ Comme nous l'avons relevé précédemment, cette compétence consiste en un objectif précis qui est « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales .» *Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne*, OPOCE, Luxembourg, Février 2003, p. 14.

⁹⁶⁶ Dans ce cadre spécifique, le CAGRE tient à rappeler à travers ses Conclusions du 17 Novembre 2003, « qu'il est nécessaire que des élections libres et régulières aient lieu en 2004, ce qui constituerait la dernière étape de la feuille de route établie dans le cadre de l'accord de Bonn, et que pour ce faire, l'Union européenne est disposée à aider l'Afghanistan .» *Conclusions* du Conseil du 17 Novembre 2003 *sur l'Afghanistan*, *Bull. UE 11-2003*, *Op. cit.*

intéressés. La question complexe de l'ingénierie constitutionnelle a mis en relief les influences multiples et multiformes des Organisations internationales et des puissances étatiques, des groupes de pression et des personnalités de premier plan agissant publiquement sur la scène afghane ou à titre officieux.

La part de l'Union européenne dans le renouveau constitutionnel de l'Afghanistan paraît marginale et complémentaire aux efforts globaux entrepris par l'Organisation des Nations unies sous couleur de l'Accord de Bonn. Sur le plan politique, l'illisibilité de l'apport européen apparaît comme une conséquence oblique de la domination que les Etats-Unis ont très tôt réussi à imposer sur le constitutionnalisme afghan, en tant que complément institutionnel de l'action militaire perpétuelle qu'ils mènent contre les reliquats des réseaux terroristes et de l'ancien régime fondamentaliste depuis leur implication présumée dans la perpétration des attentats du 11 Septembre 2001. Néanmoins, l'aspect démocratique de ce processus connaît un envol des initiatives européennes *via* les mécanismes juridiques de la Politique étrangère et de sécurité commune et de la Politique européenne de sécurité et de défense. L'impulsion que ces mécanismes exercent sur les structures communautaires conduit à une convergence systématique entre les premier et second piliers de l'Union européenne.

En Juillet 2004, le Conseil de l'UE adopte des Conclusions sur la situation institutionnelle en Afghanistan, dont le contenu confirme les engagements pris par l'Union européenne à cet égard⁹⁶⁷ La force créatrice de ce rendez-vous des populations afghanes avec le suffrage universel est d'autant plus décisif que les élections générales, décalées de quelques mois, doivent parachever l'agenda multilatéral pour accomplir l'ensemble de l'institutionnalisation de l'Etat prévu par l'Accord de paix. Le effervescence que connaît l'Afghanistan depuis le renversement de la monarchie gagne ainsi à être apaisée par la tenue d'élections libres et transparentes que le Peuple attend impatiemment comme l'ouverture d'un couvercle posé sur une marmite restée trop longtemps en ébullition.

C'est pourquoi, le Conseil « Affaires générales » des 12 et 13 Juillet 2004 poursuit ses Conclusions en certifiant l'engagement pris aux fins de réussite des élections par l'Union européenne⁹⁶⁸ La volonté de participer à la transparence des conditions d'alternance au sein des conseils provinciaux et locaux, ainsi qu'à la libre et équitable désignation de la plus haute autorité de l'Etat afghan, conduit le Conseil à asseoir sa contribution sur l'indispensable synergie des instruments diplomatiques et juridiques de l'Union européenne. Tel est l'atout majeur de l'initiative prise par le Conseil quant à l'accompagnement du tout premier défi électoral auquel l'Afghanistan fait face après le démantèlement total du Gouvernement *de facto* des « moines-soldats. »

Cette initiative visant à faire respecter les principes d'égalité et d'universalité, ainsi que les libertés d'expression et d'opinion en Afghanistan emprunte tout d'abord la forme d'un

⁹⁶⁷ Afin d'affirmer le rôle qu'entend progressivement jouer les acteurs européens, « [l]e Conseil se félicite de la décision, annoncée par l'Organe mixte d'administration des élections (OMAE), de tenir l'élection présidentielle en Afghanistan le 9 octobre 2004. Cette élection constitue une exigence essentielle aux termes de l'accord de Bonn de décembre 2001 et représente une nouvelle avancée du processus consistant à édifier un Afghanistan démocratique, stable et prospère. » Conseil *Relations extérieures* des 12/13 Juillet 2004. *Conclusions sur l'Afghanistan*, in *Documents d'Actualité Internationale* n° 18 du 15 Septembre 2004, § 320, p. 692.

⁹⁶⁸ Laquelle entend « [mettre] tout en œuvre pour soutenir et aider le gouvernement afghan dans cette entreprise, notamment par une aide financière et par l'intermédiaire de la mission de soutien électoral et à la démocratie. » Conseil « Relations extérieures » des 12/13 Juillet 2004. *Conclusions sur l'Afghanistan*, in *DAI* n° 18 du 15 Septembre 2004, *Op. cit.*

Groupe de soutien propre à aider à la tenue de l'élection présidentielle du 9 Octobre 2003. Il s'agit tout justement de la première élection de cette nature et de cette envergure jamais organisée, sous l'assistance de la Communauté internationale, au suffrage universel direct en Afghanistan tout régime confondu. L'appui de l'Europe, indépendamment des Etats membres et même en complément à leur action bilatérale est un amplificateur de cette révolution normative que connaît un Etat en phase de stabilisation post-conflit. La mise en place de la *mission de soutien de l'Union européenne en faveur de la démocratie et des élections* est décidée le 17 Août 2004⁹⁶⁹. Les travaux de cette Mission consistent, en pratique, à évaluer les principaux enjeux d'une élection présidentielle polarisée par la plus forte concentration sur le territoire national des clans politiques afghans opposés pour la plupart depuis le coup d'Etat de Juillet 1973.

L'organe d'assistance électorale de l'Union européenne vise également à émettre une série de critiques et de suggestions pertinentes aux autorités afghanes et aux acteurs externes impliqués dans l'institutionnalisation, afin d'améliorer les procédures d'organisation des élections générales à venir. L'interruption des consultations populaires par des décennies de guerres et le culte d'un pouvoir patrimonial croissant ont fini par entamer les aptitudes de l'administration afghane en matière d'élections politiques. En outre, le *Groupe de soutien à l'élection présidentielle* entreprend de porter assistance aux activités combien délicates de la Commission nationale indépendante des droits de l'Homme et des groupes d'observateurs locaux des opérations électorales en cours. Cet appui de l'U.E. au dernier volet institutionnel de la transition afghane s'illustre par le mandat donné à une vingtaine d'experts et de spécialistes des questions électorales pour travailler plus de trois mois durant au soutien des opérations menées dans l'ensemble des localités difficilement érigées en centres de vote.

Jusqu'à ce niveau d'implication, la part de l'Union européenne est déterminante à l'effort de réalisation de toutes les tâches concernant ce volet de la reconstruction, compliqué par un théâtre insuffisamment sécurisé ou peut-être même trop sécurisé comme le montrent les attentats meurtriers commis contre le contingent français le 18 Août 2008⁹⁷⁰. Par-delà la sensation de satisfaction générale de ce premier engagement direct des mécanismes européens de promotion de la démocratie et de l'Etat de droit en Afghanistan, un certain nombre de lacunes est immédiatement relevé dans les préparatifs des élections quant à la confection de la liste électorale, l'homologation des candidatures et la mise en place du matériel correspondant.

L'évaluation de l'apport de l'Union européenne au processus démocratique à la lumière des taux de contribution sus-indiqués contraste avec l'absence notable globalement observée dans l'activation du pouvoir constituant national et l'instauration d'un nouvel ordre constitutionnel en Afghanistan. La maîtrise de la force armée et l'instrumentalisation des vecteurs de la légitimité interne et internationale par les puissances étatiques ne sont pas suivies d'une volonté manifeste de doter l'Afghanistan d'institutions démocratiques viables à travers la désignation libre et transparente des représentants de la jeune République, de la

⁹⁶⁹ Voir communiqué de la Commission européenne, "17 Août 2004 - Soutien renforcé de l'Union européenne en faveur de l'élection présidentielle en Afghanistan", Doc. IP/04/1035 (28/06/2005).

⁹⁷⁰ Pour revenir précisément au rôle de l'Union européenne à l'institutionnalisation afghane, il est utile de souligner que ce pan de la contribution européenne au processus électoral « représente la moitié de l'aide internationale pour l'inscription des électeurs et 40% pour l'élection elle-même. » L'U.E. contribue à hauteur de 80 millions d'euros aux frais d'inscription au fichier et de la tenue du scrutin d'Octobre 2004, in « L'UE et l'Afghanistan », Communiqué de presse du 6 Octobre 2004 ; ROY Christensen, Délégation de la Commission européenne au Canada.

Nation à peine raccommodée et de collectivités locales minées par l'économie criminelle et le clientélisme.

Le scrutin présidentiel afghan est d'ailleurs révélateur des pesanteurs institutionnelles, sociologiques et politiques qui obèrent la vitalité du jeu démocratique dans ce pays en mal d'espoir. La tenue d'élections semblables à celles qu'organiseraient des Cantons suisses ou les pays scandinaves n'est certainement pas exigée de l'Afghanistan, de ses partenaires et "parrains" internationaux. Mais l'approche européenne se démarque nettement des regards complaisants et des manœuvres perfides des acteurs politiques mus par leurs propres intérêts. En encourageant le Gouvernement KARZAI à se doter d'institutions viables légitimées par un choix populaire régulier, l'Union européenne s'emploie à briser le carcan des particularismes dans lesquels une certaine doctrine tend résolument et injustement à incarcérer l'Afghanistan.

On peut donc déplorer les remarques et les suggestions à mi-mots de l'organe d'assistance électorale de l'UE après une élection présidentielle controversée. S'il n'est indiscutablement pas de l'intérêt de l'Europe de manifester quelque pessimisme, d'ailleurs injustifié, sur l'évolution de l'institutionnalisation en Afghanistan, il ne s'agit pas non plus de se complaire dans une vision essentialiste de la démocratisation en donnant entièrement caution à une élection largement viciée par l'inégalité des candidatures et prétexter que l'Afghanistan a obtenu ce à quoi il n'aurait jamais eu accès sans l'assistance internationale. La situation afghane ne se distingue guère des cas de reconstruction post-crise menées sous l'égide de la Communauté internationale en Afrique tel que le montre notamment l'exemple de la République Démocratique du Congo⁹⁷¹.

Dans la mesure où l'inconscient collectif retient que la démocratie, le respect des droits humains et la primauté du Droit sont un luxe que les pays en développement peuvent péniblement s'offrir, une tentative d'instauration ou une annonce en faveur de cette dynamique par les pays en question est souvent saluée comme une prouesse. L'essentiel du développement politique des sociétés intéressées semble n'être fondé que sur les proclamations sans conviction aux valeurs universelles contenues dans des textes à caractère international, alors que la pratique met en lumière un usage abusif de la Puissance publique et une violation systématique des principes reconnus à titre nominal dans l'ordonnancement constitutionnel.

C'est, sans nul doute, en vue de remédier aux insuccès de l'organisation de la première élection et d'en atténuer à la fois les critiques et de probables effets négatifs sur les processus ultérieurs, que l'Union européenne et ses Membres décident de constituer un organe d'assistance électorale dotée d'une composition et d'une mission plus consistantes, en vue d'assurer les premiers pas de l'Afghanistan vers la démocratie, l'Etat de droit, la domestication des droits fondamentaux de l'homme après de longues années consacrées à défendre des besoins immédiats comme la survie, le maintien de l'unité de l'Etat et à l'auto-défense individuelle par tous les moyens.

Telle est, finalement, la responsabilité conférée par la Commission européenne à la Mission d'observation des élections législative et provinciale du 18 Septembre 2005.

⁹⁷¹ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, Op. cit.

2°)-L'envoi de la Mission d'observation des élections législative et locale

Les limites et insuffisances apparues dans l'organisation du scrutin présidentiel conduisent les acteurs européens à renouveler leur collaboration avec les autorités afghanes. L'entente qui se dégage de cette seconde expérience en matière d'assistance électorale prend corps avec l'envoi de la Mission d'observation des élections des membres des chambres parlementaires et des conseils régionaux et locaux. Rapidement constituée sur invitation du gouvernement afghan et de la Commission de contrôle des élections, la Mission d'observation des élections de l'Union européenne est conduite par Mme Emma BONINO. Celle-ci tient d'ailleurs à réaffirmer qu'à l'instar d'autres élections à l'organisation desquelles elle participe, l'U.E. considère les élections en Afghanistan comme un passage crucial vers l'instauration d'un système constitutionnel opérationnel fondé sur le respect des principes de l'Etat de droit et de la démocratie représentative.

Le rôle de la Mission d'observation de l'Union vise donc à soutenir en priorité l'élévation du degré de confiance de l'opinion publique nationale et internationale dans le processus électoral mené par l'ONU et ses partenaires en Afghanistan. Ce travail aux enjeux multiples consiste également à renforcer les mécanismes institutionnels propres à la promotion d'une transition politique durable, portée vers une société démocratique, libérale, pluraliste et respectueuse des droits élémentaires du peuple afghan⁹⁷². La Mission d'observation des élections de l'U.E., qui compte parmi les plus sérieuses déployées en Afghanistan, sillonne le pays de part en part entre Juillet 2005 et fin Octobre de la même année pour recueillir les informations utiles à l'accomplissement de ses objectifs. De nombreuses consultations ont alors lieu avec les autorités centrales, les notables locaux et certaines ONG déjà présentes sur le terrain, afin d'associer l'ensemble des acteurs de la restauration de l'Etat afghan au volet fondamental des élections générales. Les difficultés d'accès à certaines régions sont légion mais elles n'ont pu empêcher la Mission d'observation de mener à bien ses préparatifs et soutenir l'effort consenti par le Gouvernement et les Nations unies pour doter l'Afghanistan d'institutions délibérantes suffisamment représentatives.

Les comptes-rendus faits par les organismes compétents sur le fruit des travaux de la Mission d'observation de l'Union européenne laissent apparaître une contribution décisive de l'Europe à l'institutionnalisation de l'Etat post-conflit⁹⁷³. Les membres de la chambre basse du Parlement étant élus à partir des conseils provinciaux, on ne peut à ce stade augurer du bon déroulement de leur élection. Mais au regard de la mention assez bien octroyée à la désignation des conseillers des provinces, il ne serait pas abusif de considérer que la légitimité des membres de la chambre des sages de l'Assemblée nationale afghane est fondée sur une base régulière et démocratique. En l'absence d'informations démontrant quelque vice au sujet

⁹⁷² Voir communiqué de presse, "European Union Establishes an Election Observation Mission To Afghanistan", Press Release: EUEOM/AFGHANISTAN/2005/01, Kabul, 26 Juillet 2005.

⁹⁷³ On peut ainsi voir au titre des enseignements préliminaires qui sont publiés à Kaboul au lendemain du scrutin, que « les élections du 18 Septembre 2005 à la Wolesi Jirga (chambre haute de la nouvelle Assemblée nationale) et celles des conseils provinciaux ont été, d'une manière générale, assez bien organisées. » Le texte original dit exactement : "The 18 September 2005 elections for the Wolesi Jirga (lower house of the new National Assembly) and provincial councils have so far been generally well-administrated", in *Largely peaceful election day and generally well-administrated election process so far, despite shortcoming and challenges ahead, mark an important step forward for Afghanistan. Statements Of Preliminary Findings and Conclusions*, Kabul, le 19 Septembre 2005, p. 1.

de leur élection, toute affirmation visant à discréditer les fondements de l'autorité des membres de la *Meshrano Jirga* nous paraît injustifiée.

Toutefois, la Mission d'observation des élections de l'Union se félicite du résultat global des scrutins en conservant sa lucidité quant aux manquements relevés tout au long des opérations électorales⁹⁷⁴. La relativisation du processus électoral n'entache donc en rien la détermination manifestée par les nouvelles autorités afghanes pour conférer à ce pays dévitalisé les attributs nécessaires à l'exercice autonome de ses capacités de gouvernement. La réussite totale des opérations électorales ne saurait d'ailleurs être un baromètre fiable de la démocratisation d'un pays, à moins de considérer, au regard des controverses élevées dans nombre de pays industriels que les prétendues *Grandes démocraties* ont aussi d'importantes leçons à apprendre dans ce domaine.

L'Union européenne retient certainement cette lecture des processus électoraux organisés à travers le monde et ne retient du scrutin afghan qu'un sentiment de satisfaction, suite au déroulement globalement pacifique des consultations et à l'appétit démocratique manifesté par les populations afghanes⁹⁷⁵. Une mention spéciale est notamment décernée aux femmes, qui s'illustrent à la fois comme candidates courageuses et électrices déterminées aux élections législative et provinciale en participant massivement et avec efficacité à chacune des opérations liées au scrutin⁹⁷⁶. De la sensibilisation de leurs compatriotes encore recluses dans leur foyer au dépouillement en passant par l'aide à l'inscription dans les listes électorales, la citoyenne afghane fait de ces élections un test en trois dimensions des principes proclamés par la Constitution.

Première dimension, le principe d'universalité des citoyens est mis en œuvre par le rétablissement inespéré du suffrage universel direct. Deuxième dimension, l'égalité entre hommes et femmes est renforcée par la pratique car les candidatures féminines impliquent le droit pour les femmes d'exercer du pouvoir sur tous les administrés de leur circonscription, y compris les hommes. Enfin troisième dimension, le vote restaure au profit des femmes l'exercice des libertés d'expression, d'opinion et de pensée que nombre d'hommes, en dehors des *Taliban*, seraient heureux de bâillonner. L'élection en tant que droit fondamental des membres de la Cité est la principale leçon que donne à retenir la conquête des libertés par le peuple afghan.

Aussi, un appel au calme est-il lancé en direction des protagonistes prétendument lésés afin de reconnaître toute souveraineté aux suffrages exprimés et attendre que soient totalement dépouillés les procès-verbaux des élections générales. Le contentieux électoral a failli dégénéré en crise ouverte, les "candidats malheureux" accusant leurs concurrents de

⁹⁷⁴ C'est en vertu de ces réserves qu'il lui est permis de nuancer ses commentaires en affirmant qu'« En dépit d'importantes lacunes qui ne peuvent être négligées, les élections marquent un pas en avant pour le développement de la démocratie en Afghanistan. » *In Largely peaceful election day and generally well-administrated election process so far, despite shortcoming and challenges ahead, mark an important step forward for Afghanistan. Statements Of Preliminary Findings and Conclusions, Op. cit.*

⁹⁷⁵ Un désir de démocratie déjà dénoncé pour ses penchants clientélistes au moment où la Mission d'observation de l'UE s'installe à peine, voir VINÇON Serge, ROHAN Josselin, BOULAUD Didier, GAUTIER Gisèle et LUC Hélène, "Afghanistan, an IV: Une stabilisation fragile", rapport n° 339, 2004-2005, Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat, op cit ; Egalement, CHIPAUX Françoise, « La démocratisation de l'Afghanistan est minée par le clientélisme », *Le Monde*, 26 Août 2005.

⁹⁷⁶ RASHID Ahmed, « L'émergence des femmes dans le processus électoral », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 98, 3^e Trimestre 2002, p. 5.

fraudes et de tripatouillages fondés sur des pratiques clientélistes⁹⁷⁷. C'est justement à ce niveau que le rapport final de la Mission d'observation des élections de l'Union européenne en Afghanistan épingle le déroulement de ces scrutins qui, faut-il le rappeler, sont placés sous l'égide de la Communauté internationale. Même si le compte-rendu définitif des opérations commence par souligner quelques progrès notables enregistrés entre le scrutin présidentiel et les élections suivantes en matière d'opérations pré-électorales et de climat de paix relative observé le jour du vote, il ne dénonce pas moins l'instrumentalisation systématique des appartenances communes à une ethnie, une tribu ou une confession aux fins électoralistes. L'insuffisance du matériel et des centres de votes dans un territoire aussi vaste que l'Afghanistan a laissé une impression d'amateurisme, alors qu'un certain nombre d'acteurs extérieurs rompus dans le traitement des questions électorales était partie au processus de Bonn.

Il semble donc incompréhensible que dans un décor où les responsables politiques afghans ne sont pas livrés à eux-mêmes à des opérations électorales de cette ampleur, des d'insuffisances manifestes soient aussi clairement relevées dans le contentieux électoral. La légalisation d'irrégularités flagrantes et des fraudes massives dans plusieurs centres de vote sont autant de préoccupations qui n'augurent pas d'un avenir radieux pour la démocratie afghane⁹⁷⁸. En effet, les remarques formulées par la Mission européenne d'observation des élections tendent à démontrer, s'il en était besoin, que de sérieux handicaps subsistent à propos de la garantie des libertés publiques en Afghanistan car la liberté politique en constitue une importante variante. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des règles de transparence, de l'équité et de l'égalité tout au long des opérations électorales du 18 Septembre 2005 affectent tant soi peu la viabilité des efforts consentis par les Nations unies, l'Union européenne et d'autres acteurs de la reconstruction afghane⁹⁷⁹.

C'est pourquoi, tout en soulignant que les missions européennes d'observation des élections constituent « *les instruments les plus efficaces dont dispose l'Union européenne pour soutenir des processus démocratiques* », la Commissaire aux Relations extérieures apporte une précision capitale à cette fonction. A cet égard, elle souligne que le travail des Missions d'observation des élections acquiert une valeur-ajoutée dans le succès des processus de démocratisation et de restauration de l'Etat de droit dans la mesure où ces Missions de gestion civile des crises poursuivent leurs activités au-delà du spectre électoral⁹⁸⁰. Après la tenue des élections, surtout des premières élections régulières que l'Afghanistan n'ait plus sérieusement organisées depuis le renversement de la monarchie en Juillet 1973, d'autres domaines liés à l'institutionnalisation de l'Etat et à la consolidation du Gouvernement font l'objet d'une attention soutenue.

Ces domaines requérant un suivi méticuleux de l'Union européenne au terme des Missions d'observation sont le respect des principes des droits individuels, des libertés

⁹⁷⁷ Conseil de l'Union européenne. *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur les élections législatives et provinciales du 18 septembre 2005 en Afghanistan*, communiqué de presse n° 12425/05 (Presse 235), 19 Septembre 2005.

⁹⁷⁸ Voir "EU Election Observation Mission Afghanistan 2005. Final Report on the Parliamentary and Provincial Council Elections", Press Release: EUEOM/AFGHANISTAN/2005/06, 63 p.

⁹⁷⁹ Voir SISSENER Tone K et KARTAWICH Linda, "Afghanistan : Parliamentary and Provincial Elections September 2005", NORDEM (Norwegian Centre for Human Rights), Report 14/2005, 22 p.

⁹⁸⁰ Voir RAULIN Arnaud de, « L'action des observateurs internationaux dans le cadre de l'ONU et de la Société internationale », *R.G.D.I.P.* 1995-3, pp. 567-604.

publiques, du développement démocratique et des pratiques quotidiennes de l'Etat de droit⁹⁸¹. Les meilleurs résultats électoraux du monde ne vaudront que peu de chose ou rien du tout face à l'ineffectivité des sûretés individuelles, des libertés de mouvement et d'association, ainsi que du devoir qu'ont les gouvernants à se conformer aux règles communes préétablies. Les institutions établies à partir de telles élections n'appliqueraient en réalité que le pouvoir des vainqueurs, tandis que les partis défaits seraient réduits au silence et une assistance passive. Une situation qui, au meilleur des cas peut durer jusqu'aux prochaines consultations électorales qui seraient ainsi dominées par un appétit aiguisé pour l'alternance ou, au pire, jusqu'à la prochaine insurrection pacifique voire au prochain "coup de feu réparateur".

La litanie des Gouvernements prédateurs d'Afrique nourrit la doctrine et la pratiques d'exemples suffisamment illustratifs de régimes démocratiquement élus mais boursoufflés à l'excès par l'excédent de légitimité qui les a portés au pouvoir. Ainsi de la Mauritanie, du Niger et du Zimbabwe dont les dirigeants auront successivement vêtu l'uniforme du héros national et celui de pourfendeur assidu des droits et libertés individuels.

Le rôle joué par l'Europe est alors déterminant en matière d'ingénierie constitutionnelle *in concreto*, en considérant que l'élection n'est que l'étape primaire d'un long processus. A l'image de l'Afghanistan dont l'ensemble des structures politiques est à restaurer, tout comme toute autre société en phase de stabilisation post-guerre, « *la première élection d'un gouvernement légitime, loin d'être l'aboutissement du processus de construction de l'Etat, constitue sans doute son véritable commencement.* »⁹⁸² On peut même dire que cette échéance marque de toute évidence son premier pas car elle donne à l'Etat les moyens à base desquels il aura à forger ses pouvoirs régaliens. Même au regard des sociétés ayant enlacé bien plus tôt le jeu de l'alternance politique, la démocratie est un pacte sans cesse renouvelé au gré des élections et l'Etat, en tant que tel, opère une mue constante de sa légitimité à chacune de ces consultations.

L'Europe n'est certainement pas l'acteur externe le plus entreprenant dans la restauration de l'Etat afghan. Mais on ne peut pour autant affirmer qu'elle aura découvert les tâches d'ingénierie démocratique avec la reconstruction post-conflit en Afghanistan. L'idée d'ingénierie remonte à la gestion de les guerres yougoslaves où l'Union européenne déploie une Mission d'observateurs aux fins de gestion civile des crises de Slovénie, de la Croatie puis de la Bosnie-Herzégovine, tel qu'il apparaît des objectifs assignés à l'*European Community Monitoring Mission (ECMM)*⁹⁸³. Si cette Mission a pour vocation globale de gérer les conséquences de l'implosion de l'ancienne entité fédérale et d'en empêcher la dislocation à l'infini, celle qui est envoyée aux fins d'observation des élections afghanes participe toutefois à la revitalisation d'un Etat affaibli par la pauvreté, la guerre et la violence terroriste. Mais le but ultime reste le renforcement des capacités de gestion autonome des institutions, de gouvernance et de paix durable des gouvernements (r)établis.

C'est pour saisir la totalité des questions liées à la gouvernance politique et économique à l'aune de l'Accord de Bonn et du Pacte de Londres, que l'Union européenne et

⁹⁸¹ Voir déclaration de Benita FERRERO-WALDNER, in *Bulletin Quotidien Europe*, n° 9145, Mardi 7 Mars 2006.

⁹⁸² RUBIN Barnett R., « Afghanistan: la souveraineté comme condition de la sécurité », *Critique internationale*, n° 28 – Juillet-Septembre 2005, *Op. cit.*, p. 182.

⁹⁸³ Voir RÉMACLE Éric et DELCOURT Barbara, in DURAND Marie-Françoise et VASCÓNCELOS Alvaro de (dir.) : *La PESC : Ouvrir l'Europe au monde*, Presse de Sciences; Notamment, *Chapitre 8. La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave. Acteurs, représentations, enseignements*, *Op. cit.*, pp. 230-232.

l'Afghanistan conviennent de la Déclaration conjointe du 16 Novembre 2005. Au réveil stratégique observé lors des négociations des Nations unies en Novembre 2001 s'ajoute l'engagement concret de l'Europe dans la restauration politique et institutionnelle de l'Afghanistan.

B : L'ENGAGEMENT EUROPEEN DANS LA RESTAURATION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Dès la signature de l'Accord de paix, le Conseil de l'Union européenne s'en félicite⁹⁸⁴. Comme il est largement souligné dans la première partie de la présente étude, l'Union européenne et l'Afghanistan s'accordent sur un nouveau partenariat le 16 Novembre 2005 à Strasbourg afin d'améliorer la lisibilité des objectifs politique de la Politique étrangère et de sécurité commune dans cette gestion de sortie de crise. D'où l'invocation de tous les secteurs concernant la reconstruction sociale, économique et politique de l'Etat post-*Taliban* et post-intervention.

Outre le texte du partenariat publié par l'Union européenne le jour de la cérémonie⁹⁸⁵, les Conclusions du Conseil « Affaires Générales » du 12 Décembre 2005 résument la substance de la Déclaration conjointe qui ponctue cet ambitieux programme. On peut notamment entendre à cet effet que le Conseil exprime sa satisfaction pour l'engagement pris entre les Parties européenne et afghane⁹⁸⁶. Il s'agit des domaines d'action que recouvraient autrefois les positions communes de la PESC sur l'Afghanistan, même si les mesures prises sous leur égide ont un impact fort limité sur le rétablissement de la paix et la démocratisation du pays. L'intérêt de la Déclaration de Strasbourg réside davantage sur l'appui européen aux recommandations du cadre juridique international prévu pour la reconstruction de l'Afghanistan que sur la substitution de l'instrument juridique de la PESC abrogé en Janvier 2002.

Comme on peut s'en apercevoir en effet, la Déclaration conjointe UE-Afghanistan se présente comme l'élément précurseur du Pacte adopté à Londres le 1^{er} Février 2006 afin d'apporter à l'agenda politique décidé en Allemagne en 2001 le volet reconstruction et développement qui lui fait défaut. Tous les domaines touchant à la reconstruction institutionnelle de l'Afghanistan ainsi qu'à l'évaluation des obligations du nouveau Gouvernement et de la Communauté internationale y sont traités. C'est pourquoi, la question

⁹⁸⁴ Dans sa déclaration, le Conseil de l'UE « salue le travail effectué pour mettre au point une stratégie de la Communauté européenne pour la reconstruction de l'Afghanistan et, en particulier, le mécanisme de réaction rapide de l'Union européenne. » Conseil « Affaires générales » du 10 Décembre 2001 : *Conclusions sur l'Afghanistan*, Bull. UE 12-2001, point 1.6.100, *op. cit* ; Egalement, *European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit: Rapid Reaction Mechanism End of Programme Report. Afghanistan*, December 2003, Public Document, 7 p.

⁹⁸⁵ Conseil de l'Union européenne sur la Déclaration conjointe Union Européenne - Afghanistan : *Engagement en faveur d'un nouveau partenariat entre l'UE et l'Afghanistan*, Strasbourg, le 16 Novembre 2005, Communiqué de presse, document 14519/05 (Presse 299).

⁹⁸⁶ En effet, « [l]e Conseil se félicite de la déclaration conjointe Union européenne-Afghanistan du 16 Novembre 2005 et des immenses progrès accomplis par l'Afghanistan depuis la chute du régime des *Talibans* et affirme sa ferme volonté de renforcer le partenariat avec ce pays en soutenant notamment : la gouvernance politique et économique, la réforme du secteur de la sécurité et du secteur de la justice, la lutte contre les stupéfiants, le développement, les droits de l'homme, la société civile et le retour des réfugiés, l'éducation et la culture ainsi qu'un dialogue politique régulier. » Voir *conclusions du Conseil sur l'Afghanistan*, le 12 Décembre 2005, Bull. UE 12-2005, point 1.6-70.

de l'ingénierie constitutionnelle, qui s'entend également comme contrôle des dispositions juridiques établies en commun s'y caractérise principalement par le paradigme de la bonne gouvernance.

En l'absence d'une position commune, deux autres instruments juridiques de la Politique étrangère et de sécurité commune sont mobilisés pour mettre en œuvre la Déclaration de Strasbourg. Il s'agit tout d'abord du Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan, dont le mandat est promptement élargi (1) pour s'adapter au nouveau cadre stratégique suscité par le théâtre; puis de la Mission "Etat de droit" que l'Union européenne établit pour marquer sa différence dans la construction des capacités civiles de l'Afghanistan (2).

1°)-L'élargissement opportun du mandat du RSUE pour l'Afghanistan

Le Représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan est, tel qu'il est montré précédemment, nommé le 10 Décembre 2001⁹⁸⁷. L'élément principal de son mandat consiste alors à « *soutenir la mise en place en Afghanistan d'un gouvernement multiethnique stable et légitime, ayant une large base, résultant d'un accord entre les forces politiques associées au processus des Nations unies.* »⁹⁸⁸ Jusque-là, l'approche de l'Union européenne ne se distingue guère du canevas dressé par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, car elle s'emploie à confirmer l'exclusion malencontreuse des anciens vaincus à l'ordre constitutionnel en concrétion.

Face aux évolutions constatées sur la scène institutionnelle afghane et dans les relations multilatérales correspondantes, le mandat initial du RSUE pour l'Afghanistan est adapté au contexte créé par la convocation de la *Loya Jirga* constituante et la préparation des élections générales⁹⁸⁹. Les préparatifs d'adoption d'un nouvel ordre constitutionnel soutenu par les exigences de l'Etat de droit et de la démocratie obligent ensuite à réajuster ce mandat au moment où la *Loya Jirga* s'apprête à se réunir⁹⁹⁰. Même si son visa n'indique pas expressément la modification du mandat du Représentant spécial de l'Union européenne, l'action commune qui est immédiatement adoptée après la conclusion du nouveau partenariat UE-Afghanistan réoriente pourtant son travail vers un mandat plus enclin au multilatéralisme en intégrant les objectifs de la Déclaration de Strasbourg et ceux du Pacte de Londres⁹⁹¹. La poursuite des engagements internationaux sans dilution des intérêts de l'Union européenne devient l'un des défis majeurs de la PESC en Afghanistan.

Ainsi, la Politique étrangère européenne s'emploie-t-elle à renforcer les institutions étatiques et le respect des normes à caractère universel reconnues par la Constitution afghane.

⁹⁸⁷ Action commune du Conseil du 10 Décembre 2001 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan (2001/875/PESC), *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 326 du 11 Décembre 2001, p. 1-2.

⁹⁸⁸ Voir article 2. a), position commune 2001/875/PESC, *Op. cit.*

⁹⁸⁹ Action commune 2002/961/PESC du Conseil du 10 Décembre 2002 modifiant et prorogeant le mandat du RSUE, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 334, 11 Décembre 2002, p. 3-4.

⁹⁹⁰ Action commune 2003/871/PESC du Conseil du 8 Décembre 2003, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 326 du 13 Décembre 2003, pp. 41-43.

⁹⁹¹ Action commune 2006/124/PESC du Conseil du 20 Février 2006, alinéa 2, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 49, pp. 21-23.

En sus des tâches visant à promouvoir la politique de l'UE en Afghanistan, le Représentant spécial de l'Union européenne contrôle dorénavant les progrès accomplis par les nouvelles autorités en matière de bonne gouvernance et d'enracinement de l'Etat de droit, des principes du droit international et de la démocratie, sans discrimination fondée sur l'âge ou le genre. Nombre des principes internationaux eux sont clairement identifiés par la Constitution de Janvier 2004, qui tire sa légitimité des principes de non-agression et non intervention, du droit de légitime défense et de l'obligation d'entretenir les relations de bon voisinage avec les pays limitrophes sous couleur d'égalité souveraine.

Afin d'appliquer la Déclaration conjointe UE-Afghanistan enfin, le Représentant spécial de l'Union européenne informe les structures centrales des agissements du Gouvernement afghan dans l'application de ces principes⁹⁹². Tout engagement que l'Etat afghan accepte volontiers d'assumer au travers de la nouvelle norme constitutionnelle, déterminée à prévenir les comportements et les activités illicites propres à provoquer l'irruption de la violence interne ou une confrontation que la situation actuelle de l'Asie Centrale ne saurait totalement exclure. L'instabilité gouvernementale au Pakistan et la poussée des mouvements fondamentalistes sur le territoire de ce voisin turbulent constituent de sérieuses menaces à l'équilibre sous-régional dont la sécurité afghane est le principal enjeu. La construction d'un Etat viable en Afghanistan passe donc pas l'assainissement du milieu, de telle sorte qu'il ne subsiste plus sur le territoire afghan une quelconque graine de violence interne qui soit de nature à ébranler toute capacité d'un gouvernement autonome.

C'est à cet objectif que concourt le Représentant spécial de l'Union européenne car l'action de consolidation de l'Etat de droit en Afghanistan vaut toutes les interventions armées qu'on puisse imaginer pour une improbable pacification du pays. Ainsi, conformément aux actes précités, l'action commune 2008/131/PESC étire exceptionnellement ce mandat jusqu'au 31 Mai 2008⁹⁹³ puis au 30 Juin 2008⁹⁹⁴, date à laquelle les fonctions de M. F. VENDRELL expirent pour indisponibilité. L'article 3-e de l'action commune 2008/612/PESC désignant Ettore F. SEQUI nouveau RSUE pour l'Afghanistan fait de l'Etat de droit et de la démocratisation⁹⁹⁵ les perspectives devant rouvrir l'Afghanistan à la Communauté internationale, en même temps que ce pays sert de poste avancé dans l'objectif de sécurité globale qui se joue à partir de son territoire.

L'imbrication de ses deux enjeux est au cœur de l'action extérieure l'Union *via* la gestion de la crise afghane. Aux missions et mandat du Représentant spécial de l'Union européenne un autre instrument juridique s'est associé pour porter haut les valeurs que l'UE entend défendre dans l'institutionnalisation de l'Etat afghan. Ainsi, il résulte de l'article 12. 2 de l'action commune 2008/131/PESC du Conseil que le Représentant spécial oriente la politique du chef d'EUPOL Afghanistan. Comme dans les Balkans et, sur un tout autre plan la Géorgie, l'Union européenne renforce l'effet singulier de sa contribution au relèvement de

⁹⁹² Notamment, la mise en œuvre « des obligations internationales de l'Afghanistan, y compris la coopération à la lutte internationale contre le terrorisme, le trafic de drogues et la traite des êtres humains. » Action commune 2006/124/PESC, article 3, e).

⁹⁹³ Voir Action commune du Conseil du 18 Février 2008, *JOUE* L 43 du 19 Février 2008, pp. 26-29.

⁹⁹⁴ Voir action commune 2008/391/PESC du 26 Mai 2008, *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° L 137 du 27.05.2008, p. 52.

⁹⁹⁵ L'action commune du 24 Juillet 2008 nomme un nouveau RSUE dont le mandat court du 1^{er} Septembre 2008 au 28 Février 2009, *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° L 197 du 25.07.2008, pp. 60-62. Cet acte PESC abroge l'action commune 2008/481/PESC du 23 Juin 2008 prorogeant pour la troisième fois les fonctions de M. VENDRELL jusqu'au 31 Août 2008, *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° L 163 du 24 Juin 2008, p. 51.

l'Afghanistan par le déploiement d'une Mission précisément chargée de remettre sur pieds le paradigme anglo-saxon de la *Rule Of Law* que l'on pourrait traduire par Etat de droit ou, plus précisément, « Gouvernement de Droit. »

2°)-La vocation " Etat de droit" de la Mission EUPOL Afghanistan

La mise en route de la Déclaration conjointe UE-Afghanistan nécessite un appui plus soutenu dans le domaine central de la consolidation de l'Etat de droit. L'établissement d'EUPOL Afghanistan obéit à cette préoccupation centrale⁹⁹⁶. La Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan est une opération de gestion de crise fondée sur l'Article 25 du Traité sur l'Union européenne⁹⁹⁷. Le mandat de cet organe dérivé de l'Union européenne prévu pour durer trois ans à compter du 30 Mai 2007, est réparti entre objectifs et tâches dont la plupart met en relief la vocation "Etat de droit" de la Mission EUPOL Afghanistan.

Au titre des tâches qui lui incombent, la Mission de police de l'UE est effectivement appelée à s'investir dans les secteurs concernant la consolidation de l'Etat de droit⁹⁹⁸. La gravitation de l'effort de stabilisation et de garantie des droits humains autour de la *Rule Of Law* est une preuve que la reconstruction civile offre de meilleures perspectives de paix durable que la maîtrise de la violence qui sous-tend l'occupation militaire du territoire afghan. Les derniers attentats commis contre les troupes d'élites françaises démontrent d'ailleurs l'impasse de la solution militaire sur un théâtre où l'enchevêtrement des Forces étrangères sème la confusion entre la Force de paix et le corps expéditionnaire, à tel point que l'insurrection porte "préventivement" le feu au cœur des contingents. Ce qui nourrit le risque de détourner la Force internationale de stabilisation du respect des règles onusiennes encadrant ses mandat et missions⁹⁹⁹.

Un risque qui renforce davantage l'implication de la Mission de police de l'UE en faveur des tâches ayant une relation directe avec l'un des maux de l'Afghanistan qu'est la réforme des institutions. Ainsi, conformément aux recommandations de l'Accord de paix et des textes subséquents ainsi qu'aux vœux du Gouvernement afghan aux fins de renouveau, la Mission civile de la PESD « *développe les liens entre la police et la composante Etat de droit au sens large.* »¹⁰⁰⁰ Autrement dit, elle s'engage à apporter à l'Afghanistan un soutien substantiel et interactif dans les secteurs de la justice pénale et du maintien de l'ordre tel qu'il est indiqué à l'article 3 de l'action commune 2007/369/PESC. L'approche privilégiée par l'Union européenne participe dès lors au traitement préventif des conflits car en renforçant les capacités afghanes de gouvernance, l'Union dote en même temps l'Afghanistan des moyens susceptibles d'en faire un rempart infranchissable contre l'intégrisme, le terrorisme et l'essor des stupéfiants qui menacent la paix et la sécurité internationales.

A la lumière de la présentation qui en est faite dans la partie liminaire de notre étude, EUPOL Afghanistan n'a pas en charge la poursuite des opérations de police au sens le plus

⁹⁹⁶ Action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007, in *JOUE* n° L 139, pp. 38.

⁹⁹⁷ Voir article 9. 1, action commune 2007/369/PESC, précitée.

⁹⁹⁸ Soutenir précisément « le processus de réforme visant la création d'un service de police efficace et digne de confiance, qui opère conformément aux normes internationales, dans le cadre de l'Etat de droit et respecte les droits de l'homme. » Action commune 2007/369/PESC, article 3 *in fine*.

⁹⁹⁹ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*

¹⁰⁰⁰ Action commune 2007/369/PESC, précitée, article 4. 1, d).

strict. Mieux qu'une Mission de gestion des crises recroquevillée sur les méthodes coercitives de stabilisation, elle s'engage résolument dans la réparation du tissu social et institutionnel. Forte de sa dimension Etat de droit, la *Mission de police* de l'Union européenne œuvre plutôt dans le conseil et la formation des cadres locaux et étrangers¹⁰⁰¹. Le terme police n'a jamais été aussi étroitement associé à la Civilisation qu'en Afghanistan, car il implique une remise en ordre de la société par la méthode européenne de gestion de sortie de crise. Aussi le *suivi* du processus de restauration étatique enclenché par l'Accord de Bonn est-il réalisé à travers l'évaluation des progrès réalisés en matière de droits de l'Homme et de la démocratisation du nouvel ordre constitutionnel. Les réformes recommandées par le Pacte pour l'Afghanistan font également l'objet d'une évaluation régulière et conjointe de l'UE et du Gouvernement afghan.

Ce secteur appelle d'ailleurs un « encadrement » vigilant des efforts des autorités afghanes par les structures compétentes de l'UE. Le dialogue instauré entre les chambres parlementaires européenne et afghanes est de nature à favoriser cette action pour ce qui touche à l'émergence de contre-pouvoirs institués. De là à conclure à une mission de *conseil* jouée par l'Union au profit de l'Afghanistan, il n'y a qu'un pas qu'on ne saurait hésiter à franchir. Le rôle de la Mission Etat de droit consiste en partie à disséminer son expertise à l'endroit des pouvoirs publics, des responsables politiques et des personnes privées engagées dans la reconstruction de l'Etat afghan. Puisqu'il est avéré que la pratique donne forme à la théorie, l'expertise fournie à l'Afghanistan prend souvent corps avec la « formation » des agents et cadres indigènes aptes à prendre le relai une fois la présence internationale évacuée.

Il en est ainsi des questions liées à l'organisation des élections, comme celles relatives à la protection des droits humains, y compris les droits des minorités et des femmes. Il en est également ainsi des méthodes de travail de la police judiciaire et de l'exercice de la justice, entendu que les traitements dégradants et inhumains, la torture et les peines collectives sans oublier les exécutions sommaires, sont vivement dénoncés en Afghanistan. La force de la norme paraît pétrifier au stade des intentions et des murmures les velléités de recours à la force pour l'acquisition et l'exercice du pouvoir tant elle donne aux différents protagonistes le droit de prendre part aux décisions engageant la Cité ou d'en contester l'efficacité. Mais ce jeu n'est possible qu'en présence d'un cadre juridique viable et propice au dialogue et à la concorde. L'action internationale dédiée à la restauration se doit donc d'apporter la garantie d'une action constructive et non punitive ou coercitive.

Autant il est authentifié que l'engagement d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et l'Afghanistan fait suite à l'expiration de l'*Afghanistan Strategic Country Paper 2003-2006*, autant il est indéniable de noter que cet accord des volontés donne de la voix après "l'offensive stratégique" des Etats-Unis d'Amérique qui signent avec l'Afghanistan un Accord de partenariat stratégique en Mai 2005¹⁰⁰². L'important instrument dont il s'agit vise à soutenir et à promouvoir principalement « *l'arrimage en Afghanistan de l'Etat de droit, du respect des droits de l'homme, d'une large participation politique des citoyens aux destinées du pays* .»¹⁰⁰³ La Politique étrangère américaine dispose de réelles capacités de mobilisation

¹⁰⁰¹ *Idem*, article 4. 2).

¹⁰⁰² HAËRI Paul, *De la Guerre à la Paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Préface du Général de corps d'armée Antoine LECERF, Economica, *Collection "Stratégies & Doctrines"*, *Op. cit.*, p. 163.

¹⁰⁰³ VINÇON Serge, ROHAN Josselin, BOULAUD Didier, GAUTIER Gisèle et LUC Hélène, "Afghanistan, an IV: Une stabilisation fragile", *rapport n° 339, 2004-2005*, Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat, *Op. cit.* p. 35.

en faveur de la *Rule Of Law* et des principes sur la base desquels est bâti l'*Habeas Corpus*. En réduire la portée à l'usage systématique de la contrainte militaire serait un appui express à la vision kaléidoscopique que nombre d'auteurs ont des Etats-Unis. La discrimination que ceux-ci appliquent à la gestion des situations irakienne et afghane montre toute la complexité des instruments de la puissance, même lorsqu'ils sont à l'usage du plus éminent détenteur de la force du système international contemporain.

Tout comme l'Europe, les Etats-Unis, dont les Forces armées contrôlent désormais l'Asie Centrale poursuivent le développement des principes de liberté et d'égalité prompts à la démocratisation du système politique afghan. La position géostratégique de l'Afghanistan fait d'ailleurs un excellent centre d'impulsion régionale des valeurs sur lesquelles se fondent les Américains dans la construction de leur propre société. L'Afghanistan devient ainsi la rampe de lancement de la stratégie américaine de construction du « Grand Moyen-Orient », qui engloberait donc l'axe Irak-Afghanistan, jusqu'au sud de la Mer Caspienne¹⁰⁰⁴. Et l'appui à l'enracinement de l'Etat de droit participe, dès lors, à la prévention des conflits dans ce vaste territoire à peine sorti de la guerre¹⁰⁰⁵. C'est pourquoi, outre l'action des Etats et des institutions internationales, les acteurs non étatiques sont également mis à contribution pour rétablir dans des délais raisonnables les structures étatiques et démocratiques dont les Etats déliquescents ont infiniment besoin¹⁰⁰⁶.

Néanmoins, on ne peut laisser choir le fait que les interventions extérieures aient déposé un impact indélébile dans l'ordonnancement juridique de l'Afghanistan. La "stimulation" du pouvoir constituant national et la consolidation de l'Etat de droit montrent assez le croisement des multiples influences extérieures qui traversent le Droit transitoire et le nouveau système juridique afghans. Il ne s'agit toutefois pas, ici, de dresser un bilan du processus enclenché sept ans plus tôt à la Conférence des Nations unies en Allemagne. Encore moins, de conclure à une impasse de la démocratisation afghane, au regard des contradictions accablantes relevées dans la Constitution du 4 Janvier 2004¹⁰⁰⁷ et des pratiques "préhistoriques" mises à l'actif du Gouvernement KARZAI.

Il est au contraire circonspect d'adopter un comportement semblable à la position que prend le président de l'Autorité intérimaire d'Afghanistan au moment où il s'adresse à ses concitoyens pour saluer la promulgation de la nouvelle Constitution. Pour confirmer, de ce fait, la volonté de progrès face à laquelle l'Afghanistan n'a d'ailleurs aucune autre alternative, M. KARZAI lance à l'endroit du Peuple, qu'aucune Constitution n'est immuable¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰⁴ Voir SAMAHA Joseph, « Le Moyen-Orient que veut Washington », *Courrier International*, n° 618, 5-11 Septembre 2002 p. 30.

¹⁰⁰⁵ JARREAU Patrick, « Avec George W. Bush, l'Amérique adopte une nouvelle doctrine : l'action préventive », *Le Monde*, 11 Septembre 2002, p. 2.

¹⁰⁰⁶ EL SAHER Samir, « La contribution du monde associatif international à la diffusion des idéaux démocratiques », in MEHDI Rostane (Dir.), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Colloque des 14 et 15 Décembre 2001, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp. 219-222.

¹⁰⁰⁷ DELSENNE Ludivine, « La Constitution afghane : entre République islamique et idéal démocratique ? », *BDP* N° 5-2005, pp. 1337-1379.

¹⁰⁰⁸ Selon les propres termes de M. KARZAI : « la Constitution n'est pas le Coran. Si, dans cinq ou dix ans, nous estimons que la stabilité s'améliore, que des partis politiques adéquats apparaissent, et si nous jugeons qu'un régime parlementaire peut mieux fonctionner, alors une *Loya Jirga* pourra être convoquée au moment que nous aurons choisi afin d'adopter un système de gouvernement différent. » Voir *discours du président de l'Autorité intérimaire Hamid Karzai pour la clôture de la Loya Jirga*, Kaboul, le 4 Janvier 2004, *DAI*, n° 5-1^{er} Mars 2004, § 71, p. 209.

L'optimisme voltairien affiché par le dirigeant afghan est tout à son avantage car gouverner c'est croire. Mais en indiquant en substance que la Constitution n'est qu'une "barrière de papier", il entérine définitivement la conviction de ceux-nombreux-qui pensent que la seule loi qui résiste aux intempéries politiques et qui doit absolument dominer sur d'autres normes en Afghanistan c'est la religion.

Et pour ce qui touche plus instantanément au rôle joué par l'Europe dans l'ingénierie démocratique en Afghanistan, il importe de souligner à ce étape de notre recherche qu'il n'est pas identique à celui que tient exactement une Organisation régionale dans la démocratisation d'un Etat. L'initiative du Conseil de l'Europe en Russie¹⁰⁰⁹ et d'autres *Missions Etat de droit* que l'Union conduit sur des théâtres similaires englobent tous les aspects de la reconstruction civile au miroir de l'ingénierie constitutionnelle et démocratique. Or l'appui de l'Union européenne à l'Etat de droit au sens le plus large, réunissant la formation des Forces de police et des institutions judiciaires en Afghanistan ne recouvre qu'une face de la mission globale de relèvement institutionnel confiée par les participants aux négociations de Bonn à l'Organisation des Nations unies. Un volet civilo-militaire reste dominé par l'action des deux types de Forces intervenantes engagées en Afghanistan. Tandis que la restructuration des pouvoirs régaliens passe également par les tâches de développement économique et social.

L'implication de l'Europe dans les mécanismes d'ingénierie constitutionnelle et démocratique en Afghanistan confirme la vocation de l'institutionnalisation internationale de l'Etat comme instrument de rétablissement de la paix. La restauration de ce pays en quête de repères et de prospérité rend d'autant plus efficace l'effort de stabilisation, qu'elle y reconstruit patiemment un centre de décision politique cohérent. Il s'agit de remettre sur pied un sujet souverain, dont les acteurs externes ont inévitablement besoin en tant qu'interlocuteur et membre à part entière de la lutte globale contre toute forme de menaces à la paix et à la sécurité internationales qu'encourt la Société des Etats. L'assistance à l'Afghanistan s'exprime précisément comme un défi auquel la Communauté internationale se livre en proposant la démocratie comme antidote à l'émergence d'une forme inédite de terrorisme capable de frapper en plein cœur les Etats qui, jusque-là, jouissaient de l'insigne privilège de l'invulnérabilité¹⁰¹⁰.

L'appui constant que l'Union européenne accorde au rétablissement de la paix et au relèvement de l'Etat, en contribuant fermement à faire de la Constitution *un flambeau d'espoir*¹⁰¹¹, est un engagement à long terme pris envers l'Afghanistan. A si long terme, que l'Union européenne et ses Créateurs sont déterminés à poursuivre l'ultime volet de l'Accord de paix signé sous les auspices des Nations Unies à Bonn : l'ingénierie constitutionnelle "*in vivo*". Autrement dit, l'appui consenti par l'Europe au relèvement concret des vecteurs de la souveraineté afghane et qu'il convient d'évaluer à travers l'agencement d'une mécanique de prévention des conflits.

¹⁰⁰⁹ PETROVA Tatiana, « Réalité et limites de la contribution d'une Organisation régionale à la démocratisation de l'Etat : le Conseil de l'Europe et la Fédération de Russie », Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence :, Rostane MEHDI (Dir.), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp. 227-230.

¹⁰¹⁰ CAUSE G., «Can democracy stop terrorism», *Foreign Affairs*, Vol. LXXXIV, n° 5, Sept.-Oct. 2005, pp. 62-76.

¹⁰¹¹ Voir "Le constitutionnalisme et la promotion de la démocratie", *Démocratie et droits de l'homme, Revue électronique du Département d'Etat des Etats-Unis*, Mars 2004, *Op. cit.*, p. 2.

CHAPITRE II : L'AGENCEMENT D'UN MECANISME DE PREVENTION DES CONFLITS

Si le titre précédent porte entièrement sur les éléments de l'ingénierie constitutionnelle en Afghanistan, il s'agit plus précisément de l'ingénierie constitutionnelle “*in vitro*” ; c'est-à-dire, de la question de l'élaboration des mécanismes conduisant à la rédaction des normes constitutionnelles et à l'instauration des valeurs démocratiques. L'Union européenne y prend part au moyen d'instruments diplomatiques qui, contrairement à leur source intergouvernementale, ne produisent pas moins d'effets contraignants sur les Etats membres de l'UE et les tierces parties.

S'interroger sur le relèvement des pouvoirs régaliens implique, *a contrario*, de mettre en œuvre le processus d'ingénierie constitutionnelle “*in vivo*”. Il s'agit ici de voir dans quelle mesure les institutions établies ou restaurées par la Constitution du 4 Janvier 2004 prennent-elles ou doivent-elles prendre forme et faire jouer à l'Afghanistan le rôle que tout Etat est tenu d'exercer quant à l'autonomie de gestion, de satisfaction des besoins de développement, de prise en charge des populations et de responsabilité face à d'autres sujets internationaux. La première phase de cette entreprise concrète passe nécessairement par une action à la fois vigoureuse et rigoureuse dans les multiples secteurs qui ouvrent à la prévention des conflits.

Au regard de la situation précaire qui prévaut encore en Afghanistan, cette phase assurément est la plus délicate que puisse aborder une société à peine sortie de crise. Pour se rendre compte des progrès réalisés depuis la conclusion de l'Accord de paix et pour évaluer l'impact des insuccès enregistrés depuis lors, il est essentiel d'examiner attentivement l'agenda politique de la reconstruction afghane (section 1). Ce n'est qu'au terme de ce prélude qu'il peut être aisé d'identifier et analyser les priorités de l'assistance européenne à la gestion de sortie de crise (section 2).

SECTION 1 : L'AGENDA POLITIQUE DE LA RECONSTRUCTION AFGHANE

Dès le début de l'intervention internationale en Afghanistan, les besoins vitaux de ce pays sont déjà évalués à une assistance financière considérable et à terme, qui se chiffre en dizaines de milliards de dollars¹⁰¹². La restauration des institutions publiques, la réhabilitation des infrastructures publiques et privées ; la revitalisation des secteurs économique, culturel, social et scientifique sont les principaux chantiers qui composent le programme multilatéral établi par l'Accord de Bonn et les Conférences de donateurs qui en donnent immédiatement forme par d'importantes contributions financières en faveur de l'Afghanistan¹⁰¹³. Le Pacte pour l'Afghanistan en ajoute d'autres et approfondit nombre de ceux qui sont ouverts par l'Accord de paix telle l'assistance humanitaire, la lutte contre les stupéfiants et tous les réseaux de l'économie criminelle.

¹⁰¹² STERN Babette, « Dix milliards de dollars pour reconstruire un pays en ruine », *Le Monde*, 28 Novembre 2001, p. 5 ; ZECCHINI Laurent, « Les besoins de l'Afghanistan sont estimés à près de 10 milliards d'euros sur cinq ans », *Le Monde*, 24 Décembre 2001, p. 3.

¹⁰¹³ ZECCHINI Laurent, « L'Europe est prête à financer un quart de l'effort de reconstruction du pays », *Le Monde*, 22 janvier 2002, p. 2.

Les participants à la conférence inter-afghane de Novembre-Décembre 2001 adressent à cet effet une importante requête à l'Annexe III de l'Accord de Bonn¹⁰¹⁴. Aussi, la mise en œuvre de l'Accord de Bonn conduit-elle à une multiplication des acteurs, "sous-traitant" avec l'Organisation des Nations unies la charge de la reconstruction post-crise en Afghanistan. Ceci complique davantage la gestion de l'aide internationale par les acteurs locaux et externes car les circuits de distribution multipliés, les réseaux de détournement se sont également épanouis.

C'est pourquoi, les efforts de l'Union européenne et des Etats membres en matière de prévention des conflits en Afghanistan se répartissent en deux axes complémentaires. En conformité avec les arrangements politiques conclus en Allemagne en Décembre 2001, le soutien de l'UE et de ses membres aux programmes de reconstruction met en application les recommandations des Conférences internationales des donateurs (paragraphe 1). Composant le cadre stratégique de redressement tous azimuts d'une société démocratique fondée sur l'Etat de droit, ces recommandations gagnent à être élucidées à travers l'étude des instruments de financement multilatéraux adoptés à cet effet (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les recommandations des Conférences des donateurs

Il apparaît après comparaison avec le vaste programme de financement mis en place pour la reconstruction de l'Irak, que les besoins du redressement de l'Afghanistan ne sont pas des plus onéreux. Cependant, au regard des efforts déployés par la Communauté internationale dans ce pays depuis l'invasion soviétique, les plans de reconstruction élaborés après la chute des *Taliban* sont les plus ambitieux que l'ONU et ses membres, ainsi que d'autres acteurs internationaux y mènent¹⁰¹⁵. La première réunion aux fins du relèvement afghan a lieu à Washington entre les hauts fonctionnaires des pays intéressés qui se rencontrent aux Etats-Unis le 20 Novembre 2001. Cette réunion préliminaire a pour objet de définir le plan des réunions stratégiques prévues pour la fourniture de l'aide d'urgence à l'Afghanistan¹⁰¹⁶. Il résulte de cette rencontre un agenda des Conférences internationales dédiées à la reconstruction afghane et l'Union européenne contribue d'une manière efficace et effective aux engagements pris par les donateurs dans le cadre de ces *fora* multilatéraux.

Le champ d'intervention civilo-humanitaire ainsi défini conforte la vocation de l'UE à la coopération multilatérale. Pour avoir cependant une idée nette de l'apport européen à l'effectivité de cette action conduite en faveur de la paix durable en Afghanistan, il importe d'examiner succinctement les engagements souscrits par les donateurs au terme des Conférences de Tokyo et Berlin (A). La nature particulière des recommandations de la Conférence du 31 Janvier 2006 appelle à étudier séparément la part de l'Europe à la mise en œuvre des orientations du Pacte de Londres (B).

¹⁰¹⁴ Selon cette requête, les délégations afghanes « invitent instamment l'Organisation des Nations unies et la communauté internationale, en particulier les pays donateurs et les institutions multilatérales, à réaffirmer, à renforcer et à tenir leur engagement d'aider à la reconstruction de l'Afghanistan, en coordination avec l'Autorité intérimaire. » *Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes*, Op. cit., annexe III. 2.

¹⁰¹⁵ CASTEL-DOMPIERRE E., « L'aide de la communauté internationale », *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 110, Juillet 2005, pp. 3-6.

¹⁰¹⁶ BOINET Alain, « L'urgence humanitaire demeure », *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 97, p. 11-12.

A : LES ENGAGEMENTS SOUSCRITS AU TERME DES CONFÉRENCES DE TOKYO ET BERLIN

La toute première réunion tenue au niveau ministériel et des représentants des soixante et un (61) pays donateurs auxquels s'associe une vingtaine d'Organisations internationales et d'Organisations Non-Gouvernementales a lieu à Tokyo (Japon) du 21 au 22 Janvier 2002. Cette Conférence internationale intervient un mois après la réunion du Comité de pilotage du 20 Décembre 2001 à Bruxelles sur la reconstruction afghane, organisée sous la co-présidence de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations unies. La préoccupation centrale de ladite réunion étant d'énumérer en détail les secteurs concernés par la reconstruction, dont l'Accord de Bonn n'évoque que l'esprit général. Ceci concorde absolument avec le caractère d'actes de précision et d'application des dispositions de l'Accord de paix que revêtent les recommandations des Conférences internationales des donateurs.

En conséquence, le but de la Conférence de Tokyo est de soutenir, d'une manière concrète, l'effort de reconstruction institutionnelle, sociale et économique suscité par le vide politique et juridique qui prévaut en Afghanistan¹⁰¹⁷. Les Etats et Organisations internationales intéressés déclarent à cet effet qu'ils offrent à l'Administration Intérimaire d'Afghanistan une occasion unique pour un retour à la paix et à la stabilité¹⁰¹⁸. Tels sont les trois axes de la restauration des pouvoirs régaliens du nouvel Etat afghan. En engageant les donateurs à consolider les progrès du dialogue politique amorcé entre les principaux responsables afghans après le démantèlement des *Taliban*, les recommandations du *forum* accueilli par le Japon s'inscrivent dans le *continuum* de l'Accord de paix. Mais puisqu'il faut d'ores et déjà assurer le passage du provisoire au transitoire et du transitoire au permanent, la Conférence de Janvier 2002 pose aussitôt les jalons de l'Etat final recherché en ouvrant peu après l'installation de l'Administration Intérimaire la perspective d'une paix durable en Afghanistan.

L'Autorité provisoire en saisit alors l'opportunité pour présenter les six (6) secteurs qu'elle juge prioritaires à la reconstruction du pays au terme des décennies de guerres ininterrompues imposées à la population. Le besoin primordial à satisfaire dans l'immédiat est le renforcement des capacités opérationnelles de l'Autorité Intérimaire d'Afghanistan. Il ne peut y avoir de marche aisée vers la sécurité, la paix et la prospérité s'il n'est pas établi un organe de gouvernement maître de la violence légitime juridiquement dénommée Puissance publique.

A cet effet, un accent particulier est mis sur la résolution du problème des salaires et de la nécessaire instauration des structures exécutives stables. Après quoi, il paraît essentiel pour une société déterminée à se fixer aux harnais de la modernité est l'Education nationale. Une partie significative des forces vives de la Nation afghane, les filles, y est sous-représentée et même exclue. Ce qui fait des femmes et des filles des agents économiques en sommeil car les secteurs scientifique, culturel et administratif en sont sciemment privés.

¹⁰¹⁷ Voir Conférence internationale pour l'assistance à la reconstruction de l'Afghanistan. Conclusions : résumé de la coprésidence de la Conférence, Tokyo les 21/22 Janvier 2002, in *Documents d'Actualité Internationale* n° 7-1^{er} Janvier 2002, p. 264/265.

¹⁰¹⁸ Plus exactement, « l'occasion de réaffirmer sa détermination à poursuivre le processus de réconciliation, de reconstruction et de développement de l'Afghanistan, conformément à l'accord de Bonn. » *Documents d'Actualité Internationale* n° 7-1^{er} Janvier 2002, § 2.

Autre champ de désolation qui s'étend à perte de vue, le système de Santé publique doit impérativement être rénové. La décadence des infrastructures, l'insuffisante formation du personnel médical et le phénomène de fuite des cerveaux vers les pays disposant de meilleures capacités de traitement participent à l'effondrement du secteur sanitaire. L'exclusion des femmes ou leur cantonnement dans des secteurs peu promoteurs, ainsi qu'une hygiène publique à l'abandon appellent à une réforme urgente dans ce domaine dont les progrès constituent les meilleurs indicateurs de développement d'une société. La santé d'une population est un miroir pour la santé de l'Etat. Une population malade évoque de ce fait un Etat malade.

Justement, l'une des maladies de cet Etat décomposé est la dégradation des infrastructures de transport et de télécommunication. La destruction, intentionnelle ou collatérale, du réseau routier, des installations téléphoniques et le retard accusé sous les *Taliban* en matière de nouvelles technologies de l'information placent l'Afghanistan au rang des pays les moins équipés. Du coup, outre les ravages que ce dénuement cause dans l'économie nationale, la liberté de mouvement ou liberté d'aller et venir est réduite au strict minimum. Les échanges marchands entre régions et entre l'Afghanistan et ses voisins sont lourdement handicapés en raison de la faiblesse des moyens de communication au sens large. Tous les secteurs d'activités vitales au développement du pays sont à considérer tant il manque de tout en Afghanistan¹⁰¹⁹.

Il devient alors un lieu commun que d'affirmer que l'extrême pauvreté du pays exige une attention soutenue quant à la revitalisation du système économique. L'encadrement d'une monnaie stable et compétitive en lieu et place d'un *afgani* dont le cours est bien en-deçà des espérances que doit légitimement fonder un Etat en phase de reconstruction sur ses devises. Une nouvelle évaluation de la monnaie nationale d'Afghanistan est donc impérieuse au regard des milliards de dollars que représente l'aide internationale et en considération du taux d'appétit que ne manquera pas de générer l'intensification des relations commerciales dans une sous-région en phase de *pacification*¹⁰²⁰. La prévention d'une inflation préjudiciable à la dynamique du développement économique soutenu et des risques de dévaluation de la monnaie nationale renforce le sentiment d'instauration d'une Banque centrale disposant d'un personnel qualifié et d'instruments compétents face aux impondérables de la conjoncture internationale. La résurgence du trafic des stupéfiants, dont l'Afghanistan occupe désormais le premier rang mondial apporte de l'eau au moulin des observateurs pessimistes.

Parmi les défis que doit relever l'Autorité provisoire se trouve la réforme agraire. Au regard des immenses potentialités agricoles dont regorge leur pays, les Afghans soulignent l'absolue nécessité d'aider au redressement des économies rurales en aidant l'Afghanistan à y assurer la sécurité alimentaire, l'adduction d'eau et l'assainissement des ressources hydrauliques¹⁰²¹. Outre ces revendications qu'il importe de satisfaire dès le début de la transition constitutionnelle, les autorités afghanes insistent également sur la restructuration du secteur privé qui est à la base de toute croissance économique. La formation d'une société civile suffisamment organisée est un élément fondamental dans l'attraction des capitaux et des investissements divers. Ne pas s'en préoccuper est un écueil que ne peut se permettre une

¹⁰¹⁹ PHILIP Bruno, « Des besoins vitaux à l'éducation, du système médical au réseau routier, tout est à faire ou à refaire », *Le Monde*, 22 Janvier 2002, p. 2.

¹⁰²⁰ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*

¹⁰²¹ Voir résumé de la coprésidence de la Conférence de Tokyo, *Op. cit.* § 8.

économie renaissante. En abuser expose autant le pays à un capitalisme sauvage dont il ne dispose pas encore d'instruments régulateurs.

Enfin, à cause des drames provoqués sur les civils et, principalement, sur les paysans dont les terres se trouvent ainsi piégées, le problème des mines antipersonnel pèse sur la sécurité et le développement économique de l'Afghanistan. L'inexploitation ou la dangereuse exploitation des terres arables est l'ultime préoccupation que l'Autorité Intérimaire entend faire partager à la Communauté internationale en ce début du processus de reconstruction. Tant que les conséquences des guerres antérieures continuent à faire des victimes au travers des mines et tant que certaines milices continuent à prendre en otage certaines catégories de populations par l'emploi de ces engins qui distribuent la mort sans discrimination, la stabilisation afghane oblige à privilégier une intervention humanitaire et civilo-militaire.

La Conférence de Tokyo apparaît dès lors comme le pendant économique immédiat du processus de *normalisation* engagé par l'Organisation des Nations unies lors de la Conférence inter-afghane de Bonn. Le caractère vital de la rencontre internationale de Janvier 2002 se concrétise par des engagements à long terme pour fournir à l'Afghanistan une aide financière de 15 milliards de dollars¹⁰²². La précarité de la situation afghane incite dès lors les donateurs à verser 4,5 milliards pour couvrir les besoins les plus urgents et permettre à l'Autorité Intérimaire d'assumer son mandat avec efficacité. La mobilisation de la Communauté des Etats et des sujets internationaux compétents en matière de rétablissement et de consolidation de la paix est à l'image des enjeux de sécurité globale qui découlent de la crise que traverse l'Afghanistan¹⁰²³. C'est ainsi qu'aux côtés des Etats, un certain nombre d'acteurs inter-gouvernementaux, non-gouvernementaux et supra-étatiques s'engage pour un processus annoncé dès le départ comme une entreprise de longue haleine.

L'Union européenne fait donc partie des Organisations internationales dont l'apport compte parmi les plus décisifs à la restauration de la souveraineté matérielle de l'Afghanistan. En effet, l'UE est l'une des principales pourvoyeuses de l'aide financière multilatérale réunie à Tokyo avec un demi-milliard de dollars de contributions à court terme¹⁰²⁴. L'impression qui se dégage de cet entrain est une volonté de dissiper l'opacité de la présence européenne sur la scène militaire au cours de l'intervention conduite par les Forces anglo-américaines contre le gouvernement fondamentaliste et les groupes terroristes associés. L'Union européenne avait d'ailleurs elle-même annoncé une implication substantielle dans le domaine de l'aide à la reconstruction sociale et économique de l'Afghanistan sur la base de l'Accord de paix viable conclu le 5 Décembre 2001 en Allemagne¹⁰²⁵.

En dehors des annonces de contributions échelonnées sur plusieurs années, l'aide récoltée pour la seule année 2002 auprès des donateurs et des partenaires européens de l'Afghanistan dépasse 1,8 milliard de dollars¹⁰²⁶. Mais, en complément à ces annonces, il

¹⁰²² STERN Barbettes, « Dix milliards de dollars pour reconstruire un pays en ruine », *Le Monde*, 28 Novembre 2001, p. 5, *Op. cit.* ; ZECCHINI Laurent, « Les besoins de l'Afghanistan sont estimés à plus de 10 milliards de dollars sur cinq ans », *Le Monde*, 24 Décembre 2001, p. 3, *Op. cit.*

¹⁰²³ PONS Philippe, « La communauté internationale au chevet d'un Afghanistan ravagé », *Le Monde*, 22 Janvier 2002, p. 2.

¹⁰²⁴ Voir ZECCHINI Laurent, « L'Europe est prête à financer un quart de l'effort de reconstruction du pays », *Le Monde*, 22 Janvier 2002, p. 2.

¹⁰²⁵ Voir Conclusions du Sommet européen de Laeken, 14-15 Décembre 2001, *Op. cit.* ; Egalement, position commune 2002/42/PESC du 21 Janvier 2002, précitée.

¹⁰²⁶ Voir Conclusions de la Conférence de Tokyo, *Op. cit.*, § 4.

résulte de l'apport financier de la Commission européenne un engagement d'un milliard d'euros sur cinq ans. Ce qui, au regard de la surévaluation de la monnaie européenne par rapport à l'américaine, constitue une aide substantielle de la part de l'Europe. Aussi, importe-t-il de souligner que l'aide effective fournie à l'Afghanistan est supérieure aux promesses antérieures faites par l'Union européenne dans le cadre de la reconstruction post-crise. La Commission promet un montant de 200 millions d'euros pour l'année 2002, mais l'aide qu'elle débloque en réalité s'élève à plus de 280 millions d'euros avec 72 millions versés dans le cadre de l'organe d'aide humanitaire de l'Union européenne dénommé en abrégé ECHO¹⁰²⁷.

Dans le même ordre d'idées, on constate que la contribution européenne au titre de l'année 2003 est supérieure à 300 millions d'euros. Ce montant inclut les 50 millions d'euros ajoutés pour remédier au problème d'insécurité en contribuant à la rémunération des forces de police. Tandis que les 55 autres millions sont versés par ECHO pour leur formation¹⁰²⁸. Il est essentiel de noter, d'autre part, que les crédits promis par l'Union européenne sont débloqués dans les délais prescrits par les instruments de financement multilatéraux et que plus de 70% des fonds alloués par la Commission font ainsi l'objet de passation de marchés en 2002-2003¹⁰²⁹. Le montant des prévisions de contributions de la Communauté européenne entre Juillet 2003 et Avril 2004 s'élève à 337 millions d'euros en matière d'aide au développement¹⁰³⁰. On peut donc affirmer que le bilan de l'aide de l'Union européenne à travers l'activité de la Communauté européenne est largement positif lors de la phase préliminaire de l'aide multilatérale promise à la reconstruction de l'Afghanistan.

Le plus encourageant pour les progrès enregistrés dans la dynamique de la stabilisation afghane réside dans le fait que l'effort international en sa faveur ne faiblit pas à la prochaine Conférence des donateurs qui se tient à Berlin du 31 Mars au 1^{er} Avril 2004¹⁰³¹. A la Conférence de Berlin sur l'Afghanistan les donateurs expriment leur satisfaction face aux engagements pris deux années plus tôt dans la perspective de la reconstruction et de la normalisation de l'Afghanistan¹⁰³². Malgré les lenteurs que laisse apparaître l'avancée de la transition, les grandes orientations fixées par l'Accord de Bonn et précisées à la Conférence de Tokyo arrachent quelques signes d'optimisme auprès des observateurs réunis au Conseil de sécurité des Nations unies¹⁰³³. Se rencontrer en Allemagne, pays d'où provient l'énergie vivifiante de l'institutionnalisation afghane, est à la fois une retrouvaille sur le point de départ du renouveau de l'Afghanistan et une réunion de bilan par rapport aux efforts jusque-là mobilisés pour le redressement de l'ensemble des secteurs d'un Etat qui marque les premiers pas mal assurés d'une stabilisation engagée pour au moins une génération.

¹⁰²⁷ Voir « Afghanistan : impact réel de l'action menée par l'Union européenne », Document MEMO/04/77 du 30 Mars 2004.

¹⁰²⁸ Cf. « Afghanistan : impact réel de l'action menée par l'Union européenne », Document MEMO/04/77 du 30 Mars 2004.

¹⁰²⁹ *Idem.*

¹⁰³⁰ *Ibidem.*

¹⁰³¹ Conférence de Berlin, 31 Mars au 1^{er} Avril 2004, déclaration de Berlin et annexes I et III, in *Documents d'Actualité Internationale*, n° 11-1^{er} Juin 2004, p. 384.

¹⁰³² Voir Conférence de Berlin, 31 Mars au 1^{er} Avril 2004, *Op. cit.*

¹⁰³³ Voir « Le ton était à l'optimisme, ce matin, au Conseil de sécurité après le succès de la Conférence de Berlin sur l'Afghanistan », communiqué de presse : *Le Conseil veut capitaliser sur le succès de la conférence de Berlin sur l'Afghanistan pour assurer le bon déroulement des élections et la poursuite de la reconstruction*, CS/2655 du 06 Avril 2004.

La Conférence de Berlin de Mars-Avril 2004 constitue dès lors un prolongement des efforts consentis à la Conférence de Bonn en 2001 et à celle de Tokyo un mois plus tard¹⁰³⁴. Le bilan d'étape que représente cette conférence quant au chemin parcouru depuis l'installation de l'Administration par intérim est également couplé à une étincelante volonté d'affirmer le respect des principes internationaux auxquels la nouvelle équipe dirigeante s'est résolument engagée en souscrivant aux recommandations de l'Accord du 5 Décembre 2001. L'effort de rétablissement de l'Etat et de rénovation des infrastructures du pays doit donc être perçu en un processus inscrit dans le long terme. L'étape de test est alors largement dépassée, dans la mesure où une Constitution à visée démocratique et aiguillonnée par la primauté des normes juridiques est déjà adoptée.

C'est donc pour arrimer les capacités de travail des différents acteurs de la reconstruction, que les donateurs mettent un accent particulier sur les engagements échelonnés sur plusieurs années. Il s'agit tout à la fois de permettre à d'autres pourvoyeurs d'aide de se mettre à jour de leurs quotes-parts et de mieux adapter l'action de la Communauté internationale au rythme de travail de l'Administration intérimaire. Cet effort de concordance et de coordination d'action entre les acteurs internes et externes est suffisamment rare dans un processus de stabilisation où domine, s'éternise et s'enlise la force armée pour être ici souligné. Ceci démontre tant et plus que la solution militaire doit impérativement être relayée sinon enrayée par une présence massive dans le domaine de la gestion civile de la sortie de crise, d'autant que le langage des armes tend de plus en plus à exciter les reliquats du gouvernement fondamentaliste reconvertis en insurgés depuis leur éviction forcée du pouvoir¹⁰³⁵.

En effet, la Conférence des donateurs de Berlin incite les pays et Organisations intéressés à présenter un programme d'investissement définissant l'aide indispensable à un engagement à long terme pour rebâtir au plus vite un pays dont l'avenir reste encore incertain. La décision est ainsi prise d'octroyer une aide conséquente à l'Afghanistan¹⁰³⁶. Les intentions des donateurs vont effectivement dans ce sens, car la Conférence enregistre des engagements évalués à 8,2 milliards de dollars pour la période allant de Mars 2004 à Mars 2007. Et pour être tout à fait exhaustif sur cette aide, il convient d'ajouter à ce montant les 4,4 milliards de dollars promis pour le seul exercice budgétaire de Mars 2004 à Mars 2005¹⁰³⁷. Dès lors, on ne peut pertinemment objecter d'une insuffisance d'aide extérieure pour justifier des lenteurs ou des succès de la reconstruction de l'Afghanistan. La question la plus vive, en ce qui concerne l'aide internationale fournie à ce pays, résulte d'un malentendu entre les donateurs, les instances chargées du suivi, les Autorités afghanes et les Organisations Non-Gouvernementales opérant sur le théâtre¹⁰³⁸.

¹⁰³⁴ La principale recommandation de ce forum vise « *la reconstruction et la réforme des structures politiques, sociales et économiques de l'Afghanistan, afin d'instaurer durablement la paix, la stabilité et le développement économique et d'ouvrir équitablement à toutes les Afghanes et à tous les Afghans les perspectives tangibles d'un avenir meilleur.* » Voir déclaration de Berlin, *Op. cit.*, p. 385.

¹⁰³⁵ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*

¹⁰³⁶ Plus précisément, la décision est « d'accorder l'aide à l'Afghanistan sous forme d'engagements pluriannuels, et, à mesure que ses capacités d'absorption s'accroîtront, de fournir une part plus importante de cette aide par l'intermédiaire du budget afghan à titre d'aide budgétaire directe ou sous forme de contribution au fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF) et au fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public (LOTFA)... » Voir déclaration de Berlin, *Op. cit.*, §7, p. 385.

¹⁰³⁷ Voir conclusions de la conférence de Berlin, *Op. cit.*, § 10. 1.

¹⁰³⁸ CASTEL-DOMPIERRE E., « L'aide internationale à l'Afghanistan. Le grand malentendu », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 108, Février 2005, pp. 3-7.

Pourtant, l'enchevêtrement des engagements pris au cours des Conférences de Tokyo et Berlin oblige à évaluer d'une manière globale l'appui de l'Europe aux programmes d'assistance et de développement progressif de l'Afghanistan. L'exercice fiscal 2003-2004 est ainsi couvert par un apport de 100 millions d'euros versés pour soutenir l'Administration centrale. Cette aide fournie par la Commission européenne vise à survenir aux besoins de la réforme de l'administration publique, au développement des capacités des institutions publiques fondamentales et au financement des charges de fonctionnement de l'Etat¹⁰³⁹.

La situation sociale et économique des communautés rurales n'est d'ailleurs pas en reste car la Communauté européenne déploie 100 millions d'euros aux fins de création d'emplois et d'activités productives dans les régions reculées. Ce programme est d'autant plus vital à la stabilisation qu'il s'agit d'aider à la redynamisation des centres de production dont dépend la majeure partie de la population afghane. Comme moyen d'accompagnement des projets d'éradication du pavot à opium, la Commission ajoute une subvention de 9 millions d'euros en faveur des habitants des provinces orientales, beaucoup plus touchées que d'autres par la culture et le trafic de ce produit qui dope et ruine l'économie nationale¹⁰⁴⁰.

Parallèlement à ces contributions qui rentrent dans le cadre des engagements des donateurs, l'Union européenne compte un certain nombre de réalisations concrètes et individuelles dans le développement de l'Afghanistan. On note parmi celles-ci la réhabilitation de la route reliant Kaboul à Jalalabad, qui améliore la durée des trajets et encourage à poursuivre les travaux sur l'ensemble des infrastructures routières du pays. Les efforts de l'Union européenne permettent également d'apprécier les progrès réalisés en matière de santé publique, qui bénéficient à 20% de la population afghane répartis sur six provinces. Ce mouvement favorise le retour des agents publics à leur poste de travail et l'amélioration des conditions d'hygiène des populations enclavées. L'embellie économique de l'année 2003 est d'autre part liée à la relance de l'économie rurale, où il importe de démêler "le bon grain de l'ivraie" eu égard à la résurgence phénoménale du pavot à opium. La Communauté européenne livre aux populations concernées des milliers de tonnes de semences améliorées, y finance les programmes de vaccination animale et la restructuration des installations connexes¹⁰⁴¹. Toute proportion gardée, on peut donc affirmer que les recommandations de la Conférence de Tokyo sont globalement appliquées selon le calendrier défini par l'Accord de paix.

En ce qui concerne les engagements pris au titre de la Conférence internationale des donateurs de Berlin, on note également que les besoins exprimés par les autorités afghanes sont couverts à 69% dans les court et moyen termes. Tandis qu'au titre du seul exercice budgétaire 2004-2005, ces nécessités sont satisfaites à 100%, comme l'indique clairement un communiqué du Conseil de sécurité¹⁰⁴². Ce qu'il convient de déplorer, c'est qu'entre les deux premières réunions tenues au niveau interministériel au Japon et en Allemagne, les efforts de relèvement social et économique de l'Afghanistan restent éparpillés dans des recommandations distinctes. Les tentatives de raccordement observées ultérieurement cachent bien mal la spécificité des engagements pris au titre des Conférences de Tokyo et Berlin.

¹⁰³⁹ Voir document MEMO/04/77, *Op. cit.*

¹⁰⁴⁰ Voir MEMO/04/77, 30 Mars 2004, *Op. cit.*

¹⁰⁴¹ Selon le document précité, « 57. 000 tonnes métriques de semences améliorées », « la vaccination de 200 000 animaux » et « la réfection de 633 structures d'irrigation », MEMO/04/77, *Op. cit.*

¹⁰⁴² Voir déclarations de Jean-Marie GUEHENNO, in communiqué de presse du Conseil de sécurité, CS/2655, 0 Avril 2004.

Or, la coordination des promesses de contribution et de l'aide multilatérale réellement dégagée en faveur de l'Afghanistan est l'un des leviers d'une reconstruction post-guerre efficace. L'abondance d'aide financière dans un environnement anarchique équivaut à une absence de soutien financier car les instruments de relèvement fournis ne parviennent qu'à doses homéopathiques ou point du tout aux principaux destinataires. La récolte d'énormes sommes d'argent par le Gouvernement de transition obère cette réalité durant les deux réunions marquantes dédiées à la reconstruction de l'Afghanistan. Les inquiétudes au sujet de leurs effets ne sont apparues que très tardivement, lorsque les progrès de la stabilisation sont devenus totalement dissymétriques au volume de l'aide internationale consentie.

Les leçons de cette débauche d'énergies sont caractérisés par la décision prise à l'orée de la Conférence de Londres pour regrouper toutes les questions liées à la reconstruction afghane dans un corpus normatif unique. Tel est l'objectif que les donateurs assignent au Pacte qu'ils signent en faveur de l'Afghanistan. C'est d'ailleurs en raison de son caractère englobant en matière de reconstruction que ce pacte est quelque peu perçu comme l'acte ouvrant une ère nouvelle après l'Accord de Bonn.

B : LES ORIENTATIONS DU PACTE DE LONDRES

Le Pacte de Londres sur l'Afghanistan¹⁰⁴³ est considéré comme l'aboutissement du processus engagé par l'Accord de paix ainsi que l'acte d'application du rapport de l'Afghanistan sur les objectifs du Millénaire pour le développement publié en 2005 pour l'horizon 2020¹⁰⁴⁴. L'influence de ces objectifs (*Goals*) sur les travaux de la Conférence de Londres se caractérise par la subdivision du Pacte pour l'Afghanistan en trois domaines d'action exposés dans le corpus des engagements réciproques des partenaires et détaillés sous forme d'Annexes. En effet, au nombre des priorités identifiées par le Gouvernement pour un ancrage définitif de la reconstruction et du développement de l'Afghanistan aux résolutions établies pour le nouveau Millénaire par les Nations unies, on relève successivement l'éradication de la pauvreté extrême et de la famine, la couverture universelle de l'enseignement primaire et la promotion de l'égalité des sexes ainsi que la réhabilitation des femmes dans leur statut de citoyen à part entière¹⁰⁴⁵.

Poursuivant son effort d'intégration à la Communauté internationale, le Gouvernement afghan entreprend par ailleurs de réduire la mortalité infantile, d'améliorer la santé maternelle ; de combattre le VIH/SIDA, la malaria et d'autres affections virales ou agents infectieux¹⁰⁴⁶. Des années de guerres et le délabrement consubstantiel du système sanitaire incitent les populations à recourir aux méthodes de soin archaïques, lorsqu'elles ne sont pas tout simplement victimes des maladies épidémiologiques comme le choléra et la tuberculose.

¹⁰⁴³ Voir lettre du Représentant permanent de l'Afghanistan auprès des Nations unies au Président du Conseil de sécurité, annexe : Pacte sur l'Afghanistan, Londres les 31 Janvier-1^{er} Février 2006, Document S/2006/90 du 6 Février 2006.

¹⁰⁴⁴ Voir *Millennium Development Goals : Islamic Republic of Afghanistan Country Report 200. Vision 2020*, Publications commissioned by the Islamic Republic of Afghanistan and sponsored by the United Nations Development Programme (UNDP), Edité par SW multimedia ltd/Bangladesh [info@swmultimediaabd.com], 150 p.

¹⁰⁴⁵ *Millennium Development Goals : Islamic Republic of Afghanistan Country Report 200. Vision 2020, Op.cit.* Annexe 3 : Objectifs 1 à 3.

¹⁰⁴⁶ *Millennium Development Goals : Islamic Republic of Afghanistan Country Report 200. Vision 2020, Op.cit.* Annexe 3 : Objectifs 4, 5 et 6.

C'est pourquoi, le moyen le plus efficace pour assainir leur milieu de vie consistent à s'attaquer enfin à des défis déjà mis en relief par la Constitution du 4 Janvier 2004. Il s'agit de protéger la nature et de préserver un environnement salubre ; de promouvoir une coopération de développement global et privilégier la sécurité comme fondement de toute société¹⁰⁴⁷. Mais puisque les enjeux de la stabilisation l'emportent sur les préoccupations de sécurité globale, le rapport de la République islamique d'Afghanistan sur les Objectifs du Millénaire insistent davantage sur le maintien de l'ordre et de la sécurité sur le territoire national. Car, tel qu'il apparaît des actes perpétrés chaque jour contre la Force publique afghane et la présence internationale, les efforts de pacification se heurtent sérieusement à l'insurrection des anciens membres du régime fondamentaliste soutenus pas d'autres milices opposées au nouveau gouvernement et des combattants irréguliers étrangers.

Les recommandations de la Conférence de Londres montrent effectivement que la sécurité publique est le premier des domaines pris en compte par le Pacte pour l'Afghanistan. Cette priorité est secondée par la volonté d'améliorer et de contrôler l'effort de bonne gouvernance, d'affermissement de l'Etat de droit et de la garantie des droits humains, y compris particulièrement les droits des femmes et des jeunes filles. C'est en dernier ressort, sans préjuger de quelque intérêt chronologique, que le développement économique et social constitue le troisième point auquel la Communauté internationale et l'Afghanistan attachent du prix. Car les principes philosophiques reconnus en matière d'organisation et de gestion du pouvoir ne peuvent être acquis et définitivement acquis qu'en les postant en aval d'une plateforme matérielle garantissant à tout citoyen le bien-être en tant que membre de la collectivité et agent social à l'abris du chômage, de la maladie et des catastrophes naturelles.

D'où l'affrontement sémantique récurrent entre pays pauvres et pays industriels sur la primauté ou non à donner aux valeurs universalisables des droits de l'Homme sur le bien-être économique et social des populations en cause. L'impasse relevée par ce débat conduit à l'émergence d'une approche d'inspiration canadienne qui répond par une synthèse des deux dimensions du développement des sociétés en invoquant l'idée de *sécurité humaine*¹⁰⁴⁸. Autrement dit, une prise en compte responsable de tous les aspects concourant à l'intégrité physique et morale de l'individu pour un meilleur équilibre et une prospérité durable de la société dans son ensemble. Telle est justement la conception à laquelle sont sensibles les autorités afghanes, les donateurs et les partenaires extérieurs engagés dans la longue marche de la normalisation de la situation qui procède à la fois de la guerre civile et de l'intervention internationale anti-terroriste. Dans un domaine tout à fait complémentaires des buts visés par le Pacte pour l'Afghanistan, les Parties conviennent de se pencher tout spécifiquement sur les conséquences de la production et du trafic du pavot à opium. En effet, au regard des ravages causés sur les individus et l'économie nationale, la question transversale de la lutte contre les stupéfiants préoccupe autant les acteurs internes et internationaux que les questions de maintien de la sécurité, de lutte contre la pauvreté extrême et d'amélioration des facteurs de bonne gouvernance.

La part de l'Europe au Pacte pour l'Afghanistan, en tant qu'instrument d'impulsion à la reconstruction vise prioritairement à assurer le redressement économique et social du pays. L'approche pragmatique empruntée par les donateurs européens entend de prime abord restaurer la confiance des populations en un Gouvernement face auquel la majorité des

¹⁰⁴⁷ *Millennium Development Goals : Islamic Republic of Afghanistan Country Report 200. Vision 2020, Op.cit.*
Annexe 3 : Objectifs 7, 8 et 9.

¹⁰⁴⁸ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, Op. cit.

Afghanes et des Afghans nourrit le sentiment d'un organe exécutif parachuté de l'étranger. La prédominance des technocrates, des consultants et autres investisseurs privés issus de l'immigration au sein du Gouvernement KARZAÏ conforte d'ailleurs ce sentiment. Or ces personnages sont tenus de présenter à la Nation les indicateurs palpables du changement et de la bonne volonté du Gouvernement quant au développement progressif du pays. L'Union pense donc qu'il n'y a pas de meilleurs indicateurs de restauration de la confiance et de l'espoir des populations que la revitalisation des structures commerciales, de santé publique, d'éducation nationale et la réhabilitation des réseaux de l'économie rurale.

Outre la priorité donnée au volet économique et social de la restauration afghane, la Communauté européenne et les Etats membres entendent mettre fermement à exécution la résolution 1659 (2006), par laquelle le Conseil de sécurité invite les Etats et d'autres partenaires à la ferme application du Pacte pour l'Afghanistan et ses annexes¹⁰⁴⁹. En d'autres termes, aucune disposition de ce document stratégique ne doit être considéré comme accessoire, dans la mesure où il statue sur l'ensemble des vecteurs de la paix durable, dont l'accompagnement collectif, efficace et urgent est synonyme de stabilité pour l'Afghanistan et de sécurité pour l'ordre public international.

En réalité, l'Union européenne prend très tôt en considération l'occurrence de la Conférence de Londres sur la reconstruction afghane. Comme il est étudié précédemment¹⁰⁵⁰, les instruments de la Politique étrangère et de sécurité commune anticipent sur la conclusion du Pacte pour l'Afghanistan en adoptant la Déclaration conjointe du 16 Novembre 2005 dans le cadre du nouveau partenariat stratégique établi entre l'Union européenne et la République islamique d'Afghanistan¹⁰⁵¹. Sans remettre l'accent sur les aspects déjà examinés, il est essentiel de rappeler qu'il résulte de cette déclaration et du Pacte de Londres, que le développement et la gouvernance politique et économique font partie des secteurs d'activité susceptibles d'être prioritairement améliorés. A cet effet, de nombreuses voies sont alors explorées, dont de prime abord, la réaction concertée des sujets membres de la Communauté internationale et du Gouvernement afghan pour lutter contre la pauvreté, qui obère les efforts de croissance menés depuis de longues années par le PNUD et d'autres donateurs multilatéraux en Afghanistan.

La redynamisation de la coopération euro-afghane a pour but immédiat de renflouer les caisses de l'Etat au moyen de recettes devant nécessairement provenir de revenus nationaux. La dépendance aux ressources extérieures menaçant de condamner au nanisme les perspectives de recouvrement d'une souveraineté pleine et entière de l'Afghanistan. C'est pourquoi, l'attention des donateurs européens reste tout entièrement focalisée sur les projets de grande envergure¹⁰⁵². Non seulement l'Europe est engagée dans le développement global de son partenaire, mais elle entend surtout promouvoir un effort de reconstruction qui le conduise à un enracinement définitif de ses institutions publiques et privées de manière à

¹⁰⁴⁹ Voir résolution 1659(2006) du Conseil de sécurité, document S/RES/1659(2006), § 2, 15 Février 2006, *Op. cit.*

¹⁰⁵⁰ *Supra*, Titre I- Chapitre II :Section 2.

¹⁰⁵¹ Voir Conseil de l'UE : Déclaration conjointe Union Européenne - Afghanistan : *Engagement en faveur d'un nouveau partenariat entre l'UE et l'Afghanistan*, Strasbourg, le 16 Novembre 2005, Communiqué de presse, Document 14519/05 (Presse 299), *Op. cit.*

¹⁰⁵² L'attention de l'UE est ainsi affirmée « de manière à ce que l'aide internationale puisse être utilisée pour réduire durablement la pauvreté et pour investir dans un développement économique et social à long terme, qui soit durable aux plans économique, social et environnemental .» Déclaration conjointe UE-Afghanistan du 16 Novembre 2005, *Op. cit.*, p. 5.

organiser et exercer de façon autonome les attributions régaliennes momentanément soustraitées aux acteurs externes¹⁰⁵³.

Dans le même ordre d'idées, l'Union européenne s'engage à mettre à contribution le budget communautaire, pour apporter un financement conséquent aux efforts principalement fournis par les autorités afghanes en matière de développement économique et social. Point n'est plus besoin de rappeler, même en cas de doute sur la pertinence de l'Indice du développement humain (IDH)¹⁰⁵⁴, que l'Afghanistan est généralement classé parmi les pays les plus démunis de la planète et que ce retard soit constituer un élément de mobilisation des donateurs et partenaires économiques pour un relèvement efficace et immédiat. Il en va tant de la consolidation de l'Etat afghan dans son essence que de la réhabilitation de la dignité de ses habitants.

Objectifs qui ne peuvent être atteints sans une remise en cause fondamentale ou un renforcement de l'ordonnancement juridique existant, car les torts portés contre l'intégrité physique et morale des populations doivent constituer des obligations à la charge des pouvoirs publics. En effet, tout en préservant l'intérêt des développements ultérieurs sur la réforme judiciaire, il est tout de même essentiel de noter que l'Union européenne travaille fermement à l'élaboration d'un « *système juridique et réglementaire crédible, prévisible et transparent* » en Afghanistan. On perçoit dès lors l'appréhension des investisseurs européens face à la renommée de sociétés corrompues dont les pays en développement assument à l'envi l'étiquette. Mais il s'agit également de préparer au développement durable de l'Afghanistan, car une société fondée sur des règles de gestion publique opaques et douteuses n'est point portée à prospérer. Le fruit de ses efforts sont si mal répartis qu'ils ne profitent en réalité qu'à l'infime partie de la population qui détient la maîtrise de l'appareil administratif et des circuits économiques et financiers.

L'affirmation d'une légalité clairement établie aurait ainsi le mérite d'attirer les investisseurs locaux et extérieurs, à condition d'assainir le secteur privé¹⁰⁵⁵. C'est la principale raison pour laquelle l'Union européenne entend soutenir des relations économiques bilatérales avec le nouvel Etat afghan et souhaite partager avec ce dernier ses atouts bien éprouvés en matière de coopération régionale dans le domaine économique, au moyen d'un appui technique avisé dans les secteurs des droits de douanes, de la fiscalité et de l'équilibre de la balance commerciale¹⁰⁵⁶. Du côté afghan, on perçoit tout aussi nettement que de nombreuses portes sont en passe d'être ouvertes aux entreprises européennes, face aux opportunités qu'offrent les secteurs des investissements et des échanges commerciaux qui ne demandent qu'à être remis en valeur dans ce vaste *carrefour*¹⁰⁵⁷ qu'est l'Afghanistan où d'immenses potentialités d'investissement restent à explorer.

A défaut d'accusation directe, on doit dire que le soupçon de corruption qui plane sur le Gouvernement afghan agit énergiquement sur le Pacte pour l'Afghanistan qui porte, enfin, une attention toute singulière sur l'exigence de coordination de la coopération internationale

¹⁰⁵³ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*

¹⁰⁵⁴ Ce doute est notamment alimenté par les données conduisant au classement de la République du Gabon, respectivement placé par le PNUD devant le Maroc, l'Afrique du Sud et le Ghana entre 2005 et 2008.

¹⁰⁵⁵ Voir Déclaration conjointe UE-Afghanistan du 16 Novembre 2005, *Op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁵⁶ *Idem*, p. 3, alinéa 2.

¹⁰⁵⁷ DUPAIGNE Bernard et ROSSIGNOL Gilles : *Le carrefour afghan*, Gallimard, *Op. cit.*

en matière d'aide publique à l'Afghanistan¹⁰⁵⁸. Et, pour parvenir à établir la confiance nécessaire à une entreprise aussi *gargantuesque*, il importe de s'inscrire dans une action à très long terme. Sur ce point, il semble que la Déclaration conjointe UE-Afghanistan soit plus ambitieuse que le Pacte de Londres. On en veut pour preuve le fait que les programmes définis par le Pacte visent l'horizon 2010, tandis que l'aide financière et économique de l'Union européenne en faveur de l'Afghanistan couvre les sept années comprises entre 2006 et 2013¹⁰⁵⁹. Les engagements de l'Union sont donc ceux qui tendent le plus vers les Objectifs du Millénaire, dans la mesure où ces derniers entendent soutenir les efforts de développement menés en Afghanistan jusqu'en 2020.

Agissant en totale rupture avec les critiques qui n'y voient souvent qu'une diplomatie réactionnaire, la PESC apporte un autre soutien anticipé aux pourparlers de Londres à travers les onze Conclusions du *Conseil Relations Extérieures* du 30 Janvier 2006 sur l'Afghanistan. D'une part, tout comme la Déclaration conjointe du 16 Novembre 2005 sur le nouveau partenariat, les Conclusions du Conseil précédant de très près l'ouverture des pourparlers qui préfigurent le Pacte pour l'Afghanistan, réitèrent les engagements de l'Union européenne dans les domaines économique, social, politique et stratégique envers la République islamique d'Afghanistan¹⁰⁶⁰. Il est déjà indiqué d'autre part, qu'afin de fixer les objectifs politiques de l'Union européenne envers ce pays aux perspectives qu'ouvre l'engagement bilatéral souscrit en Novembre 2005 à Strasbourg et aux orientations du Pacte pour l'Afghanistan, le mandat du Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan est réadapté dès le 20 Février 2006.

Au risque de se répéter, on retiendra qu'en dépit du fait que les recommandations des Conférences des donateurs ne reconnaissent pas à l'UE une mission précise dans la reconstruction de l'Afghanistan, celle-ci s'invite néanmoins dans une place de premier plan en tant que faisceau d'influences incontournable de la Communauté internationale. On retrouve d'ailleurs l'impact de l'apport européen dans la mise en œuvre des instruments de financement multilatéraux, qui complètent l'agenda politique du relèvement de l'Afghanistan et traduisent en actes locaux les objectifs généraux établis par les outils internationaux.

Paragraphe 2 : Les instruments de financement multilatéraux

La reconstruction post-crise de l'Afghanistan est un cas exceptionnel de l'application intensive faite du concept de consolidation de la paix. La multiplicité des acteurs étatiques et des Organisations internationales, Organisations Non-Gouvernementales et à caractère régional qui sont impliqués à la mise en œuvre de l'Accord de Bonn conduit nécessairement à la création d'instruments de financement multilatéraux. A l'instar du règne animal où toute créature se valent, le théâtre afghan favorise un cadre juridique pertinemment élaboré pour éviter qu'un seul sujet ne domine tous les autres dans tous les domaines. Pourtant, les outils qui constituent l'ossature de la reconstruction afghane sont classés selon un ordre d'importance qui évoque une classification suivant la relativité de leur force mobilisatrice.

¹⁰⁵⁸ Voir Pacte pour l'Afghanistan, *Op. cit.*, *Annexe III : Coordination et surveillance ou contrôle de l'aide internationale*.

¹⁰⁵⁹ Déclaration conjointe pour un nouveau partenariat UE-Afghanistan, *Op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁶⁰ Voir Conseil Relations Extérieures du 30 Janvier 2006. *Conclusions sur l'Afghanistan*, § 2 *in fine* et § 3, communiqué de presse n° 5665/06, p. 10.

Il s'agit certainement d'une impression lointaine, car en regardant leur substance de plus près, il paraît indispensable de conclure à une complémentarité des instruments établis aux fins de financement du redressement afghan. Examinons donc prioritairement le document de référence qu'est le *National Development Framework* (A), en ce qu'il constitue le cadre-laboratoire de la reconstruction. L'argent étant le nerf de toute guerre y compris de la guerre au dénuement, ce cadre réglementaire à vocation économique et sociale est une source d'inspiration pour les instruments ultérieurs tel que l'*Afghanistan National Development Strategy* (B). L'argent étant le nerf de toute guerre y compris de la guerre contre le dénuement, la première ébauche d'unification des efforts de la reconstruction afghane est aussitôt complétée par un compte financier spécifique appelé l'*Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (C).

A : LE NATIONAL DEVELOPMENT FRAMEWORK

En tant qu'acte précurseur du nouveau partenariat euro-afghan, le *Country Strategy Paper 2003-2006*¹⁰⁶¹ s'emploie à rappeler le contexte géopolitique de la reconstruction de l'Afghanistan. Il commence donc par un bref bilan de l'engagement de l'Union, de la Communauté européennes et des Etats membres en Afghanistan avant et après la grande secousse du 11 Septembre 2001 dont l'impact tellurique atteint le territoire afghan. Il se trouve donc que le *National Development Framework* occupe une place prépondérante parmi les instruments sur lesquels l'Union européenne, comme d'autres membres de la Communauté internationales, fonde sa contribution.

A rechercher une équivalence sémantique, le *National Development Framework* peut être entendu comme la *Loi-cadre pour le développement national*, entendu qu'il englobe tous les secteurs concernés par la reconstruction durable identifiés par les acteurs externes et internes en Afghanistan et fixe la structure devant déterminer toute intervention dans ce domaine. L'impulsion dont jouit l'Afghanistan part de l'Accord du 5 Décembre 2001, qui confère à l'Autorité par intérim le pouvoir de créer des organes subsidiaires favorables à la mise en œuvre des arrangements provisoires conclus en tant que Droit constitutionnel transitoire. C'est donc dans cet esprit qu'est élaboré le *National Development Framework*, dont l'ébauche est publiée à Kaboul au mois d'Avril 2002 et qui est composé de quatre dossiers annexes principalement classés en "piliers".

Le dernier dossier régi par l'instrument de financement stratégique précité étant consacré aux questions de gouvernance et de sécurité, traitées dans les développements ultérieurs, il importe de ne retenir, à ce stade, que les trois premiers "piliers" que sont l'aide humanitaire et la sécurité humaine¹⁰⁶² ; la restauration des infrastructures et des ressources naturelles¹⁰⁶³, à la quelle s'ajoute enfin le développement commercial et économique¹⁰⁶⁴. Ce qui rend encore plus exhaustif le *National Development Framework*, c'est que chacun des ses

¹⁰⁶¹ A l'expiration de ce programme, la Commission européenne en a immédiatement un nouveau: *Country Strategy Paper Islamic Republic of Afghanistan 2007-2013*, 42 pages.

¹⁰⁶² *National Development Framework, Draft For consultation, Op. cit.*, pilier I : *Humanitarian and Human and Social Capital*.

¹⁰⁶³ *National Development Framework, Draft For consultation, Op. cit.*, pilier II : *Physical Reconstruction and Natural Resources*.

¹⁰⁶⁴ *Idem*, pilier III : *Private sector Development*.

“piliers” est lui-même subdivisé en trois mouvements comprenant successivement les principes, la capacité d’exécution et les modalités d’action prévues pour leur exécution¹⁰⁶⁵.

Malgré le poids des enjeux résultant de la lutte contre le terrorisme et les stigmates de la tragédie afghane depuis l’invasion soviétique, la prise en compte de ces traumatismes apparaît comme le socle du *National Development Framework*. En outre, particulièrement avisée par la déchirure causée par la guerre civile, l’Autorité Intérimaire d’Afghanistan estime que ce pays est tenu d’adapter l’agenda de son développement à ses réalités propres et que l’Administration afghane doit elle-même piloter la gestion de l’aide financière allouée par la Communauté internationale¹⁰⁶⁶. Les autorités de transition pensent, en outre, que "*donor-funded investment projects, unless they are anchored in coherent programs of government, are not sustainable. Structural adjustment programs, unless they are translated into feasible projects, do not result in reform.*"¹⁰⁶⁷ La collaboration du Gouvernement transitoire apparaît donc à la fois comme le réceptacle de la légitimité des actions extérieures et comme le cadre de traduction concrète des projets d’ajustement structurels susceptibles d’aboutir à des réformes vigoureuses.

Afin d’éviter un décalage trop important entre les projections de la Communauté internationale et les besoins réels de l’Afghanistan, le cadre de développement national tente d’harmoniser tous les efforts de la reconstruction post-crise dans un instrument unique. La conformité des documents établis par l’UE et le Gouvernement intérimaire à un programme conçu pour le long terme et la volonté de respecter les spécificités locales rapprochent davantage les stratégies afghane et européenne, que les prévisions afghanes et les perspectives générales dégagées par les Conférences des donateurs. La succession de l’engagement conjoint du 16 Novembre 2005 au *Country Strategy Paper* sur l’Afghanistan à partir de 2006 confirme cette ambition à partir du moment où l’Allemagne, figure économique de proue de l’Union européenne, se prépare à accueillir la Conférence internationale des donateurs en fin Mars 2004.

De par sa vocation globale, le *National Development Framework* finit par servir de cadre de référence à d’autres instruments stratégiques officiellement élaborés par le Gouvernement afghan après la promulgation de la Constitution en Janvier 2004. Nous retiendrons notamment le cas de l’*Afghanistan National Development Strategy*.

B : L’AFGHANISTAN NATIONAL DEVELOPMENT STRATEGY

En Mars 2006, le Gouvernement afghan publie l’*Afghanistan National Development Strategy* (ANDS). Il s’agit du document visant à établir la stratégie de développement nationale en faisant face au problème d’insécurité et d’amélioration de la bonne gouvernance. Ledit document entend également poursuivre l’effort national en vue d’une croissance économique soutenue et une réduction rapide de l’extrême pauvreté qui frappe le pays¹⁰⁶⁸. Si le *National Development Framework* (NDF) est la toute première tentative d’harmonisation

¹⁰⁶⁵ *Ibidem*, pp. 25-44.

¹⁰⁶⁶ La « première leçon » du *National Development Framework* est ainsi formulée : « the development agenda must be owned domestically, and the recipient country must be in the driver’s seat », *Draft For consultation, Op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁶⁷ Voir *National Development Framework, Op. cit.*, « cinquième leçon », p. 6.

¹⁰⁶⁸ Voir *Afghanistan National Development Strategy. An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction*, Volume I, 232 p.

des stratégies de reconstruction post-conflit, l'ANDS est celui des instruments stratégiques à caractère gouvernemental à prendre source dans la Constitution, le Pacte pour l'Afghanistan et les Objectifs du Millénaire après une longue période de consultations auprès de personnes et organismes compétents¹⁰⁶⁹.

Il n'en reste pas moins que ce dernier document est fondé sur le *NDF* qui encadre les premiers activités d'assistance humanitaire et pose les bases de l'effort de restauration de l'Etat. L'ANDS s'en inspire, l'exécute et en prend le relai afin de doter l'Afghanistan d'un instrument stratégique adapté aux évolutions du régime transitoire instauré par l'Accord de Bonn. La réévaluation du coût de la reconstruction, des charges consécutives à la crise humanitaire et à la sécurisation de l'Afghanistan justifie l'élaboration d'un nouveau cadre d'action à l'initiative du Gouvernement. Bref, l'*Afghanistan National Development Strategy* est le condensé exhaustif des initiatives prises par les institutions financières internationales tel le FMI, les rapports pertinents de l'Organisation des Nations unies ainsi que les contributions indépendantes des ONG et des organismes privés¹⁰⁷⁰.

Quant à la structure du document en question, hormis la partie introductive, on peut aisément la décomposer en cinq (5) subdivisions. Ainsi, s'emploie-t-il tout d'abord à élucider la question centrale de la sécurité. Les points saillants de ce secteurs demeurent la coopération avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord et les pays limitrophes. A l'horizon 2010, l'Afghanistan entend donc disposer de structures de sécurité et de défense nationales largement représentatives et pleinement opérationnelles afin de prendre la relève des Forces internationales. Les effectifs indiqués pour l'Armée nationale et la Police nationale d'Afghanistan étant respectivement estimés à 70 000 et 62 000 hommes. L'éradication des drogues et l'élimination des mines antipersonnel conformément à la Convention d'Ottawa constituent les volets essentiels de ce dispositif. L'objectif de désarmement de toutes les milices en 2007 au plus tard semble néanmoins compromis, puisque les combattants irréguliers continuent à sévir tant à Kaboul qu'à l'intérieur du pays. La volonté d'associer les citoyens afghans à tous les défis que le pays entend relever est manifeste, entendu que la lutte contre le terrorisme est désormais engagée comme un combat collectif de la nation. Mais il faut pour cela donner priorité à la règle de droit dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat.

C'est pour cette raison que l'ANDS s'approprie l'idéal de bonne gouvernance et les principes d'Etat de droit et des droits humains, qui composent l'architecture des sociétés modernes. L'administration des régions est particulièrement visée par ces mesures, car du fait des potentats locaux, il y règne une tendance à se soustraire implicitement de la légalité républicaine. Les principes de responsabilité, d'équité, de transparence et de professionnalisme s'imposent alors d'eux-mêmes, dans la mesure où les actes des gouvernants doivent désormais être en conformité avec les lois et règlements en vigueur. Il en va du respect des sûretés individuelles, de la protection de la vie et de la propriété privées puis des libertés publiques clairement reconnues par la Constitution et les textes internationaux auxquels l'Afghanistan est Partie. Il en va également du développement *soutenable* d'une société nouvellement restaurée, puisque l'homme est le principal agent économique et social de l'Etat.

¹⁰⁶⁹ *Afghanistan National Development Strategy. An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction, Op. cit.*, par.1.1, p. 15.

¹⁰⁷⁰ V. *Afghanistan National Development Strategy, Op. cit.*, par. 1.4, p. 20-21.

En effet, les questions de développement économique et social intègrent en bonne place les défis auxquels l'ANDS entend s'attaquer. Les recettes préconisées par le Gouvernement sont de maintenir un niveau élevé de la croissance économique, d'éliminer l'essor de l'économie informelle ou souterraine. Mais il trouve également des réponses à une croissance soutenue dans une réforme en profondeur du code des marchés publics et dans une dynamique de création d'emplois durables. Pour ce faire, il est prévu de renforcer les capacités de l'agriculture et de l'élevage, l'économie et les échanges marchands au niveau rural. D'autres atouts dont l'Etat entend user sont à rechercher dans l'exploitation des mines et des industries extractives, la coopération régionale ainsi que le commerce et le transit favorisés par un territoire situé au cœur d'une vaste zone dépourvue de voies navigables¹⁰⁷¹.

Tel est l'instrument sur lequel se fonde désormais les actes multilatéraux dédiés à la reconstruction de l'Afghanistan. Il apparaît comme une tentative d'autonomisation du nouveau Gouvernement, même si celui-ci demeure largement soutenu par les institutions internationales et les ONG en matière d'expertise et d'assistance technique. L'influence des acteurs externes peut d'ailleurs être éprouvée dans le domaine de l'aide financière car en complément à ce qui ressemble à des Lois-cadres, la reconstruction afghane n'est envisageable qu'à condition d'en réunir les fonds à l'instar des Fonds d'affectation spéciale élaborés à cet effet.

C : LES FONDS D'AFFECTATION SPECIALE A LA RECONSTRUCTION

En complément aux recommandations des Conférences des donateurs et aux instruments stratégiques prévus par les autorités afghanes elles-mêmes, la reconstruction de l'Afghanistan repose également sur des Fonds d'affectation spéciale établis par l'Administration intérimaire grâce l'appui des institutions financières internationales. Le besoin d'une saine gestion et d'une utilisation efficiente des ressources financières fournies par la Communauté internationale se concrétise alors par la mise en place d'outils de financement correspondants. Aux fins d'une analyse approfondie des perspectives ouvertes par le *National Development Framework* et l'*Afghanistan National Development Strategy*, il importe d'examiner les mécanismes des principaux Fonds fiduciaires loués à la reconstruction que sont l'*Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (1) et la *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (2).

1°)-L'Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF)

L'*Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF)*, Fonds pour la reconstruction de l'Afghanistan, est un instrument fiduciaire exclusivement consacré au relèvement global de l'Etat au terme de la crise provoquée par la guerre civile et amplifiée par les conséquences militaires des attentats du 11 Septembre 2001. Cet outil de financement de la reconstruction post-crise est administré par la Banque mondiale qui, pour ajouter à l'exigence de transparence qui le caractérise, est assisté par un comité de gestion comprenant la Banque islamique de développement et le PNUD. Il est établi au mois de Mai 2002 mai proposé par ses administrateurs dès le 19 Mars afin d'aider l'Afghanistan à relever les nombreux défis de la sécurité, de l'emploi, de la gestion des réfugiés et des réformes de l'éducation et de l'agriculture qu'implique sa reconstruction.

¹⁰⁷¹ V. *Afghanistan National Development Strategy*, *Op. cit.*, paragraphes 5.1 à 5.4.

C'est en cela que l'*ARTF* est destiné à permettre une meilleure coordination des mécanismes budgétaires adoptés par le Gouvernement de transition¹⁰⁷² et des programmes prioritaires identifiés aux fins de redressement politique, économique et sociale de l'Afghanistan. Ce Fonds de reconstruction post-crise, qui se veut le réceptacle des efforts de la Communauté internationale, comprend deux catégories de contributions, dont une assortie de préférences et l'autre libre. Conséquence de l'exigence de lisibilité requise par les statiques, il semble que les contributions suivies de préférences soient plus fournies que celles qui n'en ont point. La volonté d'assister l'Afghanistan trouve ainsi un précédent dans l'expérience des Balkans où la Banque mondiale s'est investie dans l'agenda politique de la reconstruction post-guerre par une intégration des Organisations Non-Gouvernementales à la construction des secteurs spécifiques de la société.

Comme le rappelle Paul HAÉRI, le rôle de la Banque Mondiale est déjà éminent en Bosnie-Herzégovine, au Timor et en Côte d'Ivoire¹⁰⁷³. La multiplication des situations de reconstruction post-crise s'accompagne donc ainsi d'une multiplication des intervenants dans l'élaboration des stratégies de sortie de crise, voire d'une remarquable reconversion de certains acteurs dont le rôle était naguère limité dans la réparation institutionnelle des conséquences des guerres. On assiste-là à un changement de mentalités de la part des organisations dont l'expertise et l'aide technique étaient, principe de spécialité oblige, encore récemment les seuls instruments d'appui aux processus de reconstruction post-crise. Une évolution qui n'est pas à déplorer pour ce qui concerne l'Afghanistan, car elle permet d'apporter une valeur ajoutée en termes de confiance et de crédibilité au processus mis en route dans la mesure où l'intérêt des Etats et autres acteurs intervenants tient principalement compte de l'implication d'organismes internationaux dont l'expertise est en soi-même un parrainage et une garantie. Tel est le sens des discussions menées à Londres le 25 Janvier 2006 au sein du Comité de gestion du Fonds en préparation au Pacte pour la reconstruction générale de l'Afghanistan.

Au titre des points-clés retenus comme priorités des donateurs, on relève notamment la promotion des normes de transparence et de responsabilité des différents acteurs engagés dans la reconstruction puis l'exigence de convergence à maintenir entre les objectifs de l'aide internationale et les perspectives définies par la *Stratégie nationale de reconstruction*. Il ne suffit pas, pour réussir le relèvement d'un Etat à peine sorti de guerre, de doter ses organes exécutifs de ressources financières abondantes. Faut-il encore se demander où va l'argent ainsi récolté, à quoi et à qui sert-il, car aucun échec en matière de reconstruction post-crise ne s'est jamais substitué par un programme de rénovation alternatif. L'insuccès des processus de restauration étatique se traduit fatalement par le retour à la violence militaire et au chaos, occurrences pour lesquelles les insurgés et leurs associés travaillent sans relâche.

Parmi les secteurs dont les charges sont couvertes par l'*ARTF*, on dénombre notamment les traitements des agents publics, la lutte contre la drogue et la gestion des flux migratoires. Avec des contributions qui avoisinent le milliard de dollars en 2005-2006, ce Fonds tente de lever l'hypothèque sur la légitimité des nouvelles autorités afghanes auprès des

¹⁰⁷² La formule originelle d *The Recurrent budget* ou « budget de base », selon les propres termes du *Pacte pour l'Afghanistan*, *Op cit*, annexe I, p. 16.

¹⁰⁷³ En effet, « Dans le cas de la Bosnie, pendant les affrontements, la Banque mondiale participait déjà à la rédaction du volet financier et économique des accords de paix de Dayton, établissant un précédent quant au rôle qu'elle pouvait être appelée à jouer dans l'aspect économique de la résolution de crise. Son poids ne s'est pas démenti au Kosovo, au Timor, en Afghanistan ou en Côte d'Ivoire. » HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit*, p. 164-165.

donateurs et partenaires, dont le Groupe des 7 pays les plus industrialisés à l'exception de la France, plus encline à privilégier sa coopération bilatérale avec l'Afghanistan qu'un *forum* de puissances aux intérêts composites¹⁰⁷⁴.

Les rapports rendus en Décembre 2005 et Mai 2006 par exemple, mettent en évidence la part décisive que l'Union européenne occupe dans ce pan du dispositif de la reconstruction afghane. Car les contributions de l'Europe sont constituées des apports de la Commission européenne et de l'aide de certains Etats membres¹⁰⁷⁵. L'aide européenne représente ainsi 65% des cotisations multilatérales versées jusqu'au 21 Mai 2006¹⁰⁷⁶. L'appui du Luxembourg, de la Suède, de la Finlande, de l'Irlande, ainsi que l'Italie et l'Allemagne accroît davantage la part des acteurs européens au Fonds de reconstruction de l'Afghanistan. Ainsi, entre le 21 Mars 2002 et le 21 Mars 2006, le concours des institutions communautaires et des Etats membres atteint un taux de 68,2% des ressources affectées à la couverture des charges de la reconstruction tous domaines compris¹⁰⁷⁷.

Au regard des rapports établis à cet effet, la France ne prend effectivement pas part au renflouement de cet outil de financement multilatéral endossé par le gouvernement afghan. Le rapport du 21 Décembre 2005 ne permet pas d'en savoir davantage quant à une quelconque action qu'elle aurait pu esquisser à cet effet. Au cours de la période allant du 23 Septembre au 21 Décembre 2005, la Banque Mondiale et ses partenaires publient un rapport des donateurs de l'aide internationale à l'Afghanistan, qui est autant une évaluation de l'état d'avancement de la reconstruction que des capacités des dirigeants afghans à administrer les ressources nationales d'une manière autonome et efficace¹⁰⁷⁸. Le rapport en question ne permet cependant pas d'établir avec précision la contribution de l'Europe aux souscriptions spécifiques de l'ARTF à cette période.

Lors de l'exercice suivant fixé au 21 Décembre 2007, la Commission européenne y contribue à hauteur d'une centaine de millions d'euros¹⁰⁷⁹. Le rapport trimestriel du 22 Juin au 22 Septembre 2007 publié par l'administrateur du Fonds, la Banque mondiale, expose les données correspondantes à l'année fiscale allant du 21 Mars 2007 au 20 Mars 2008 du calendrier lunaire, en vigueur en Afghanistan. D'une part, les institutions communautaires apportent une cinquantaine de millions d'euros auxquels s'ajoutent les trois centaines de

¹⁰⁷⁴ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 173.

¹⁰⁷⁵ La Commission y contribue à hauteur de 51, 570 000 millions de dollars. Tandis que le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Norvège y apportent respectivement 142, 91, 32, 23 et 20, 45 millions de dollars, voir Tableau 1, ARTF Administrator's Report on Financial Status as of May 21, 2006 (end of Saur 1385 selon le calendrier lunaire applicable en Afghanistan), § 1.

¹⁰⁷⁶ L'aide de l'Europe totalise 247, 16 millions de dollars sur l'ensemble des 380, 84 millions fournis par les acteurs internationaux, in Tableau 1, *ART Administrator's Report on Financial Status as of May 21, 2006* (end of Saur 1385 selon le calendrier lunaire applicable en Afghanistan), *Op. cit.*

¹⁰⁷⁷ Ceci conduit à évaluer, sur la période 2002-2006, la part globale de l'Europe à 1115, 87 millions de dollars sur un montant total de 1636, 51 millions, voir tableau 5. *ARTF Administrator's Report on Financial Status as of May 21, 2006* (end of Saur 1385 selon le calendrier lunaire applicable en Afghanistan), *Op. cit.*

¹⁰⁷⁸ On rappellera à cet effet, que le Comité de pilotage de l'ARTF est composé de la Banque mondiale, de l'Organisation des Nations unies, de la Banque islamique de développement et de la Banque asiatique de développement.

¹⁰⁷⁹ de 122. 307 millions de dollars ; soit 11% du total des subventions dédiées à ce Fonds spécial reconstruction. Lorsqu'on ajoute aux apports de la Communauté les contributions du Royaume-Uni et de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Espagne puis de la Suède et de la Norvège, la part de l'Europe atteint globalement 671.286 millions de dollars sur un total de 1, 056. 584 milliard alloué par la Communauté internationale. Voir *ARTF. Administrator's Report on Financial Status as of December 21, 2007*, Tableau 1 [Accessible in <http://www.worldbank.org/artf>].

millions fournis par les Etats et accroît sensiblement l'apport de l'Europe en atteignant un montant significatif et un excellent pourcentage à l'alimentation de cet instrument de financement stratégique¹⁰⁸⁰.

Les effets du Fonds pour la reconstruction sur le renouveau de l'Afghanistan est considérable. Non seulement, il apporte une contribution substantielle au budget général de l'Afghanistan car celui-ci bénéficie d'importantes dotations qui lui sont directement dérivées¹⁰⁸¹. L'impact de l'ARTF est d'autant plus significatif qu'il pourvoit également au financement du budget d'investissement¹⁰⁸². Outre ces secteurs essentiels au relèvement de l'Etat, le Fonds spécial pour la reconstruction se penche également sur d'autres domaines capitaux tels les créations d'emplois, le micro-financement pour la réduction de la pauvreté, les programmes d'assainissement de l'eau et le soutien à l'indépendance économique et financière du Gouvernement¹⁰⁸³.

Il serait, à cet effet, intéressant de voir dans quelle mesure la question de l'endettement précoce de l'Afghanistan est-elle traitée par les analystes de l'ARTF, car il paraît impérieux que ce soutien conséquent du Fonds pour la reconstruction ne soit pas au Gouvernement KARZAÏ ce que la corde est au pendu.

Malgré cette inquiétude que nous inspirent les effets pernicioeux de l'aide publique au développement, la mise en place de cette plate-forme de convergence des efforts multilatéraux est globalement considérée comme une expérience "réussie"¹⁰⁸⁴. Il s'agit d'une des révolutions de ce processus de gestion de sortie de crise, car cette réussite est certainement due au travail minutieux et régulier de la Banque mondiale dans l'élaboration d'un outil de reconstruction post-guerre.

Toutefois, dans la mesure où il est démontré que cette institution financière internationale est située en dehors du système des Nations unies, l'Organisation universelle tient elle-même à recentrer, repréciser et consolider le programme de reconstruction de l'Afghanistan au niveau de ses organismes. Il en est ainsi des initiatives prises par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), dont l'une aboutit à l'élaboration de la *Law and Order Trust Fund for Afghanistan*.

¹⁰⁸⁰ Les structures communautaires fournissent 55.816 millions de dollars au budget de l'ARTF. D'autre part, les Etats membres y contribuent à concurrence de 330.667 millions répartis entre le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas puis l'Espagne, la Norvège, la Suède ainsi que la Finlande, le Luxembourg et l'Italie. Ceci élève l'appui financier européen à 386. 483 millions de dollars sur les 657. 244 que totalise le Fonds pour la reconstruction de l'Afghanistan au 22 Septembre 2007. Soit, une contribution globale de 58, 9% à l'effort de reconstruction post-crise prodigué par la Communauté internationale. Voir *Afghanistan Reconstruction Trust Fund. Report to Donors : Second Quarter o the Afghan Fiscal Year 1386, June 22, 2007 to September 22, 2007*, Tableau 1, p. 47 [Disponible dans <http://www.worldbank.org/artf>].

¹⁰⁸¹ Selon les administrateurs du Fonds, « As of December 21, 2005, a total of US\$763 million has been made available to the government for financing the recurrent budget », in ARTF, rapport du 21 Décembre 2005, partie III, § 1 alinéa 1 et figure 1.

¹⁰⁸² Soit, 271, 66 millions de dollars, voir rapport précité, partie IV, tableau 14.

¹⁰⁸³ Ces neuf (9) autres projets sont examinés en annexe sous la rubrique *Afghanistan civil services capacity building project, Technical assistance and feasibility studies, Telecommunications project, improvement of power supply to Kabul*. Il en est de même de l'autre volet consacré au *National solidarity program, Emrgency power rehabilitation project, Urban Water supply and sanitarian, Education quality improvement program (EQUIP)*, ainsi que le *Rural Water supply and sanitarian*, rapport du 21 Décembre 2005, *Op. cit.*, pp. 26-38.

¹⁰⁸⁴ HAËRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 173.

2°)-La Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA)

Conjointement à l'ARTF qu'il gère avec les institutions financières internationales, le Programme des Nations unies pour le développement concourt également à la mise en place de la *Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA)* sous le régime de l'Administration intérimaire. Même si les questions de stabilisation sont étudiées plus avant, il importe de souligner dès à présent, que le plan ainsi établi par le Programme des Nations unies pour le développement vise principalement la résolution du problème d'insécurité, qui est à la jonction de la reconstruction et de l'unité nationale en Afghanistan.

Aussi, les priorités du Fonds pour l'ordre et la justice en Afghanistan touchent-elles au traitement de la Police nationale, à l'acquisition des équipements militaires et paramilitaires, ainsi qu'au recrutement et à l'entraînement des nouvelles Forces de défense et de sécurité. La mise en application de ce Fonds fiduciaire est particulièrement significative au cours des deux phases allant du 1^{er} Novembre 2003 au 31 Mars 2004 et du 1^{er} Avril 2004 au 31 Mars 2005. Ainsi, dans le Document stratégique adopté par la Commission européenne pour l'Afghanistan, le troisième "pilier" relatif au Commerce et à l'investissement privé, à l'administration publique et à la sécurité prend en compte le financement du Fonds afghan pour l'ordre et la justice. Le point concernant la réforme administrative indique nettement que les financements communautaires couvrent tous les fonds fiduciaires de la reconstruction, y compris le *LOTFA* en tant qu'instrument programmatique dédié au renforcement de la sécurité et de la justice¹⁰⁸⁵. Même si ce fonds n'est pas pris en compte parmi les principaux outils constituant le cadre national de la reconstruction par le *Country Strategy Paper* de la Commission européenne, le rôle que jouent ces deux éléments dans le post-crise en Afghanistan est tout à fait fondamental, au regard des impératifs de réconciliation et de pacification dont dépend l'avenir du pays.

En effet, la Commission européenne considère elle-même que dans la consolidation de la sécurité et de la justice se trouve le cœur du relèvement de l'Afghanistan et des perspectives de développement dégagées par l'Accord de paix. D'où l'engagement pris à cet effet de consacrer une partie son effort financier à la reconstitution de la Police nationale et au renforcement de l'ordre et du droit à travers les Fonds appropriés que représente précisément le *LOTFA*¹⁰⁸⁶. Puisque le Fonds pour la reconstruction et le Fonds pour la justice et la sécurité sont à la base du relèvement durable de l'Afghanistan, du fait que l'aide européenne au budget annuel de l'Afghanistan passe par ces deux cadres, ceux-ci sont donc considérés par l'Union européenne comme les meilleurs instruments d'exécution et de contrôle du processus instauré par l'Accord de Bonn. Les actes sous-tendant l'engagement de l'Union européenne sont d'ailleurs prévus pour être directement contractés avec la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement, administrateurs de proue des mécanismes en question¹⁰⁸⁷.

Il est vrai que les documents sus-étudiés ne représentent pas l'ensemble des instruments qui concourent au relèvement économique, politique et social de l'Afghanistan.

¹⁰⁸⁵ Voir *Country Strategy Paper (CSP) Afghanistan 2003-2006*, *Op. cit.*, par. 5.7.3., p. 26.

¹⁰⁸⁶ Voir *National Indicative Programme Of European Community Support 2003-2004 Between Afghanistan and The European Community*, 11 Février 2003, joint au *CSP 2003-2006*, § 2.3.1, p. 13.

¹⁰⁸⁷ *Idem*, § 4.1, p. 16.

Mais ils n'en constituent pas moins les éléments substantiels du cadre stratégique multilatéral établi pour la reconstruction post-conflit, même si l'agenda politique prévu à cet effet est composé d'instruments divers et souvent concurrents. Les développements qui s'achèvent auront montré à quel point la cohérence de la dynamique du relèvement de l'Afghanistan est presque entièrement comprise les recommandations des Conférences des donateurs et les Fonds spéciaux élaborés au profit du Gouvernement afghan. L'exigence de transparence et d'efficacité offrent à l'Union européenne une place de choix dans ce dispositif, car elle y apporte une aide méthodique et d'appoint au budget de la nation qui transforme une coopération bilatérale en un partenariat équitable et prospère. Le but principal de l'association entre les mécanismes externes et locaux de financement est d'accroître la légitimité des actions de relèvement de l'Afghanistan¹⁰⁸⁸. C'est pourquoi, l'approche privilégiée pour le redressement normatif dans les domaines politique, social et économique en Afghanistan réunit tous les protagonistes, à l'exception bien entendu des *Taliban*, exclus de la réconciliation nationale depuis le démantèlement de leur régime entre Octobre et Novembre 2001.

Le redressement de l'Afghanistan étant fondé sur la détermination unanime d'effacer à tout jamais le souvenir des commotions dont ce pays aura encore à endurer les séquelles, il se dégage de cette rénovation post-crise l'impression que les acteurs intéressés veulent aller au-delà de la "simple" lutte contre les menaces à la paix et à la sécurité internationales. Bien que complémentaire aux actions en rétablissement de la paix menées par les Forces présentes sur le théâtre, le relèvement d'un Etat et d'une Nation au bord du gouffre constitue l'enjeu principal de l'entêtement de la Communauté internationale en Afghanistan. Au bord du gouffre car nombreux sont ceux qui pensent que le basculement de ce pays dans le chaos et le retour des fondamentalistes au pouvoir n'est qu'une question de temps.

Les assauts répétés contre la présence internationale et les Forces nationales de sécurité et de défense fissurent lentement et sûrement la délicate cuirasse fabriquée par les Nations unies, les puissances occidentales ainsi que les Organisations internationales et d'autres partenaires non étatiques, à la faveur des attentats terroristes de Septembre 2001. D'où le caractère paradoxal de ces actes pour les Afghans car il est tentant, pour ce qui concerne la prise en compte des préoccupations exprimées par ce pays aux fins d'assistance internationale, de parler d'un « merveilleux malheur »¹⁰⁸⁹, à propos des conséquences des attaques antiaméricaines.

Quant aux mécanismes de gestion du problème à proprement parler, il ne fait plus l'ombre d'un doute, après la présentation des instruments multilatéraux de financement de l'effort de reconstruction post-guerre, que le processus enclenché par l'Accord de Bonn et approfondi par le Pacte de Londres, est résolument inscrit dans une entreprise qui vise davantage la prévention des conflits en Afghanistan que la répression d'un acte déjà réalisé. S'il subsiste encore quelque incertitude à ce sujet, l'examen des initiatives pertinentes de l'Union européenne permet d'en saisir l'effectivité.

¹⁰⁸⁸ Il convient de souligner à cet effet, que « La réussite de projets de reconstruction implique un effort d'adéquation entre l'aide ou l'assistance offerte et la réalité des besoins de terrain qui ne peut s'obtenir qu'avec la collaboration et l'adhésion de partenaires locaux. C'est d'ailleurs dans ce cadre que la pertinence des propositions extérieures provoquera la reconnaissance des autochtones et produira, *in fine*, de l'influence à travers le lien de nationalité des promoteurs de l'idée. » HAËRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 171-173.

¹⁰⁸⁹ CYRULNIK Boris, *Un merveilleux malheur*, Odile Jacob, *Collection « Poche Odile Jacob »*, n° 78, Paris, 1999, 2002, 218 p.

SECTION 2 : L'INVESTISSEMENT DE L'U.E. DANS LA PREVENTION DES CONFLITS ENTRE FACTIONS AFGHANES

Les activités d'ingénierie constitutionnelle *in vitro* et *in vivo* en Afghanistan ont finalement vocation à soutenir une démarche de gestion de la sortie de crise et de prévention des conflits. Le “pouvoir contraignant de la lettre” que met en relief M. G. CARCASSONNE¹⁰⁹⁰ est ainsi renforcé par le “pouvoir réel” de la puissance économique et financière dans la réalisation de ce défi combien démesuré. L'Union européenne dispose pour sa part d'instruments expérimentés en matière de prévention des conflits tout à fait capables de surmonter cette épreuve. Selon l'analyse qu'en fait M. Christopher PATTEN, on est tenté de dire qu'en plus du repiquage des valeurs démocratiques, la contribution européenne dans ce domaine essentiel du rétablissement de la paix se fait également au moyen de l'aide publique au développement et de l'accompagnement des pays en déliquescence dans leur (re)construction.

Au fil des expériences, une véritable osmose s'est créée entre prévention des conflits et gestion des crises au sein des mécanismes européens, au point de favoriser la mise en place d'une unité de prévention des conflits et de gestion des crises¹⁰⁹¹. La *Stratégie européenne de sécurité* invite par ailleurs, l'Union européenne à s'engager spécifiquement à titre préventif dans la reconstruction de l'Afghanistan, par nécessité de porter assistance au Etats en crise¹⁰⁹². Cette interprétation de la contribution des Etats et des Organisations internationales à la mise en œuvre des Accords de paix est plus tard confirmée par les travaux du Groupe des personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement¹⁰⁹³. Et l'Afghanistan se trouve en “pôle position” de l'entreprise de normalisation et de réconciliation nationale, à laquelle l'Union européenne entend mettre à contribution les instruments de sa Politique étrangère et de sécurité commune, jusqu'au niveau sécurité/défense.

Le panorama de l'action menée par les acteurs européens apparaît très nettement à travers l'objectif de fabrication de la paix durable (paragraphe 1). La (re)mise sur pied d'un Etat viable et le (re)tissage des mailles d'une Nation unie s'inscrivent dans un projet de société à très long terme pour ne pas évoquer la « Paix éternelle .»¹⁰⁹⁴. Néanmoins, pour y arriver, les mécanismes mis en place doivent à la fois être efficaces et faire l'objet d'une utilisation rationnelle qui implique nécessairement un contrôle de la part des donateurs. C'est pour cette raison qu'il est essentiel de procéder à un examen de la conditionnalité de l'aide européenne à l'Afghanistan (paragraphe 2).

¹⁰⁹⁰ Voir CARCASSONNE Guy, « Militant de la démocratie », *Op. cit.*, p. 182.

¹⁰⁹¹ PATTEN Chris, « Prévention des conflits, gestion des crises : une contribution européenne », *Politique étrangère* 3/2001, pp. 647-657.

¹⁰⁹² Entendu que « [I]a déliquescence des Etats constitue un phénomène alarmant, qui sape la gouvernance mondiale et ajoute à l'instabilité régionale .» *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Conseil européen, Bruxelles, le 12 Décembre 2003, p. 4.

¹⁰⁹³ . Aux termes de leur rapport invitant à l'instauration d'un monde plus sûr, « [I]es moyens consacrés à la mise en œuvre des accords de paix et à la consolidation de la paix sont au nombre des meilleurs investissements propres à prévenir le retour des conflits, risque bien réel dans tout pays où la guerre civile .» *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, 2 Décembre 2004, A/59/565, § 221 *in fine*.

¹⁰⁹⁴ CASTEL DE SAINT-PIERRE Charles-Irénée, *Abrégé du « Projet de Paix Perpétuelle »*, Jean-Daniel Beman, Rotterdam, 1728, 227 p.

Paragraphe 1 : La fabrication de la paix durable

L'entreprise de paix durable est inspirée du concept d'écologie politique dit de développement durable, qui évoque à l'origine un équilibre parfait entre les dommages causés par l'exploitation des ressources naturelles et la préservation des intérêts des générations futures¹⁰⁹⁵. Cette précaution prise en matière d'environnement vise à préserver les sociétés modernes de l'appétit démesuré de prospérité, qui présente le risque d'hypothéquer de manière irrémédiable la survie des générations futures. Et c'est en raison de cette alerte sur l'irréversible dégradation de la nature, dont l'homme lui-même est un maillon, que le vocable de développement durable imprègne désormais l'ensemble du système juridique international, de telle manière que la déclaration du Président du Conseil de sécurité du 31 Janvier 1992 fait du péril environnemental une menace à la paix et à la sécurité internationales¹⁰⁹⁶.

Entre l'extension de cette catégorie d'actes, surveillés de près par le Chapitre VII de la Charte des Nations unies et la transposition de l'idée de développement durable à la paix durable, il n'y a qu'un pas que la pratique internationale n'a point hésité à franchir pour aboutir à un véritable paradigme dit de la "construction de la paix". Malgré quelques difficultés dues essentiellement à l'absence d'un cadre institutionnel cohérent, la "construction de la paix" fait désormais partie des missions de maintien de la paix et de la sécurité internationales placées sous l'égide de l'Organisation des Nations unies¹⁰⁹⁷.

Joint à la nouvelle pensée kantienne de *Paix perpétuelle*¹⁰⁹⁸, dont l'Union européenne et les Etats membres réunis, tendent à s'affirmer comme héritiers, le concept de paix durable, émané de l'idée de développement durable¹⁰⁹⁹, trouve en Afghanistan un terreau particulièrement fertile. L'intérêt qu'il suscite, dès la mise en place des linéaments de la transition afghane apparaît en préambule à l'Accord de Bonn¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁵ Pour la prise en compte de cette exigence par l'Afghanistan, voir MARIGO Alain, « L'Afghanistan doit restaurer son environnement », in *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 100, pp. 29-30. Le nouvel ordre constitutionnel intègre bien cette donnée dans son *instrumentum*.

¹⁰⁹⁶ Même si l'hypothèse de la menace environnementale ne s'est pas encore réchauffée jusqu'à ce degré, la déclaration présidentielle prévient que des menaces à la paix et à la sécurité internationales peuvent aussi être le fruit de « l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique », Cf. *Note du Président du Conseil de sécurité*, document S/23500 du 11 février 1992, *op. cit.*, p. 3, alinéa 3.

¹⁰⁹⁷ Voir POULIGNY Béatrice, « La "construction de la paix" », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, pp. 791-799.

¹⁰⁹⁸ . KANT Emmanuel, *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*, Préface de Charles LEMONNIER, G. Fischbacher, Paris, 1880, 65 p. ; Egalement, RAFRAFI Sofie, "Cracis in the Transatlantic Culture' : a Social Constructivist Analysis of the 'Effects' of 9/11 and the 'EU's Kantian Miracle'", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 2, pp. 178-197.

¹⁰⁹⁹ Selon le Rapport « Notre Avenir à Tous » de Mme Gro Harlem BRUNDTLAND, préparant à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de Rio de Janeiro en 1992, le développement durable évoque, effectivement, « un processus de changement par lequel l'exploitation des ressources, l'orientation des investissements, des changements techniques et institutionnels se trouvent en harmonie, et renforcent le potentiel actuel et futur de satisfaction des besoins humains. » DELEAGE Jean-Paul, « Le développement durable et un projet politique pour toute l'humanité. » DELEAGE Jean-Paul, « Le développement durable est un projet politique pour toute l'humanité », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition, Editions La Découverte & Syros, Paris, 2002, p. 15.

¹¹⁰⁰ Les négociateurs réunis à Bonn en 2001 manifestent effectivement leur résolution « à mettre fin au conflit tragique dont l'Afghanistan est le théâtre et à promouvoir la réconciliation nationale, une paix durable, la

Après avoir présenté le cadre stratégique de la reconstruction, il devient opportun d'analyser les points vitaux de l'appui que l'Europe apporte à ce mouvement, et afin de condenser l'ensemble des activités européennes qui concourent au relèvement de la souveraineté de l'Afghanistan, l'approche la plus exhaustive commande de s'interroger sur l'effet multiplicateur d'influence de l'aide humanitaire multiforme (A) tout en évaluant la perception de la réhabilitation des services publics (B).

A : L'AIDE HUMANITAIRE MULTIFORME, UN MULTIPLICATEUR D'INFLUENCE ?

En examinant de près les textes concourant à la normalisation de l'Afghanistan, il est permis de remarquer que la question humanitaire en tant qu'urgence invariable de ce pays, est éludée de l'Accord de Bonn en raison sans doute du contexte géopolitique qui laisse à penser que l'intervention internationale au sens large devait être équilibrée par le remplissage hâtif du vide politique qui résultait du démantèlement des *Taliban*. Cette tâche est exécutée par les recommandations des Conférences des donateurs de Tokyo, Berlin, Bonn et Londres convoquées entre Janvier 2002 et Janvier 2006. La dernière Conférence internationale du 12 Juin 2008 à Paris annonce une réévaluation et une intensification des mécanismes mis en place par ses devancières.

Lorsqu'on s'adonne à l'examen de l'activité déployée au sein de ces réunions, on perçoit que l'Europe fait le pari de l'aide humanitaire multiforme, dont on se demande si elle lui assure une place visible dans l'éventail des acteurs agissant en Afghanistan. Il convient donc d'en apprécier les effets à travers l'apport de l'Union européenne, qui se traduit prioritairement par une aide humanitaire multiforme touchant aussi bien les secteurs économique, que social et sanitaire, entendu que l'aide médico-nutritionnelle (1) s'adjoint au traitement des réfugiés et des personnes déplacées (2).

1°)-L'aide médico-nutritionnelle, ferment de la sécurité humaine

Un proverbe anglais dit : "*hungry man, hangry man*"; « homme famélique, homme maléfique. » On ne peut demander aux Afghans de s'assumer quant à la reconstruction d'un si vaste pays et à sa sécurisation, comme rempart des menaces contemporaines à la paix du monde s'ils n'arrivent pas à satisfaire à suffisance le besoin le plus vital des êtres humains : manger. L'Europe entend cette détresse depuis qu'elle a décidé de faire de l'aide humanitaire sa priorité dans l'appui aux efforts internationaux d'assistance à l'Afghanistan. Aussi, le Conseil « Affaires générales » du 22 Juillet 2002 adopte-t-il des conclusions sur l'Afghanistan pour dégager le positionnement des Etats membres face aux évolutions enregistrées dans le droit transitoire né de la "petite Constitution". L'ardeur à la démocratisation, à la stabilisation et à la prospérité du pays, exprimée lors de la *Loya Jirga* d'urgence est un réel motif de satisfaction pour le Conseil de l'Union européenne. Celui-ci estime qu'à partir de cet test de pluralisme politique, le peuple afghan fait preuve de sa capacité à choisir les clés de son destin au moyen d'élections locales et régionales, car les délégations à la *Loya Jirga* formulent leurs

stabilité et le respect des droits de l'homme dans le pays.» Accord de Bonn sur *les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes*, Préambule, Op. cit., alinéa 3.

opinions jusque dans les pays limitrophes où nombre d'entre elles vivent depuis des décennies grâce au statut de réfugiés¹¹⁰¹.

Aussi, l'Union européenne engage-t-elle le Gouvernement de transition, ayant succédé à l'Administration intérimaire, d'œuvrer à la sécurité des populations civiles. Une large participation des femmes au processus de transition, l'éradication des stupéfiants et le maintien de l'aide humanitaire d'urgence sont les secteurs-clés du dispositif que l'Union européenne entend soutenir. L'action européenne se situe donc au cœur de la "sécurité humaine", élément de base de la souveraineté nationale¹¹⁰². Comme le préconise le Conseil, l'aide au développement est accordée aux nouvelles autorités au cas où ces dernières justifieraient de signes ostensibles des « dividendes de la paix » au bénéfice de la population dans son ensemble et sans discrimination¹¹⁰³. Ces objectifs sont coordonnés par le *Country Strategy Paper* en son premier "pilier" intitulé *Human Capital and Social Protection*, qui relève d'une juste évaluation des conditions de vie réelles des populations afghanes sur leurs lieux de résidence.

En effet, si le politique semble avoir remporté quelque succès avec la conclusion de l'Accord de paix et l'adoption de la Constitution de Janvier 2004, le domaine de l'urgence humanitaire persiste pourtant en Afghanistan. Des rapports exhaustifs des Nations unies font largement état du déficit d'eau potable, du taux élevé de la mortalité infantile et maternelle, de l'exposition des populations aux rigueurs du climat et de carences alimentaires chroniques. Les populations vulnérables impressionnent tant par leur nombre que par leur diversité dans un pays où la Communauté internationale fournit paradoxalement une aide financière considérable¹¹⁰⁴. On y dénombre notamment des victimes de guerres, des calamités naturelles et du fléau constant de la pauvreté.

Le dénominateur commun à tous ces maux étant la maladie, l'invalidité et le dénuement, le premier axe de l'aide humanitaire de l'Europe se concentre alors prioritairement sur l'aide médicale et alimentaire. Le *Country Strategy Paper* établi pour la période 2003-2006 a, de ce fait, la charge d'assurer de prime abord la reconduction et la succession des engagements bilatéraux auxquels la Commission européenne a souscrit depuis 2001. Car cette année, son apport à l'aide médico-nutritionnelle est évaluée à 28 millions d'euros en faveur des populations afghanes, en dépit de l'hostilité des *Taliban*.

Le Commissaire européen alors chargé du développement et des affaires humanitaires, M. Poul NIELSON lance opportunément un appel à projets adressé aux femmes en situation précaire, lequel appel consiste à faire filer des couvertures en laine de leurs propres mains, en contrepartie de rations alimentaires délivrées par le Programme alimentaire mondial. Ceci relève d'une économie de troc mais permet habilement à des centaines d'Afghanes de subvenir aux besoins primaires de leurs familles. Les couvertures ainsi fabriquées sont ensuite gratuitement distribuées aux millions de personnes qui grelottent de détresse à l'approche de l'irrésistible hiver *himalayen*. Le secteur de la santé préoccupe autant les structures

¹¹⁰¹ Voir *Country Strategy Paper (CSP). Afghanistan 2003-2006, Op. cit.*, annexe 2.

¹¹⁰² Voir SIEYES Emmanuel-Joseph (l'Abbé), *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?*, 1789, 127 p.

¹¹⁰³ Voir *Country Strategy Paper (CSP). Afghanistan 2003-2006, Op. cit.*, annexe 2.

¹¹⁰⁴ Aux sollicitations du Gouvernement d'Afghanistan, qui estime à 27,5 milliards USD le coût global du redressement du pays pour une période de 7 ans, les donateurs répondent favorablement à la conférence de Berlin de Mars-Avril 2004 en promettant d'allouer aux nouvelles Autorités afghanes une aide de 8,2 milliards USD pour l'exercice 2004-2007. *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général*, § 3 *in fine*, A/58/868-S/2004/634 du 12 Août 2004.

communautaires, qui ponctionnent une partie de l'aide dégagée en faveur de l'Etat en 2002 pour réduire le taux très élevé de la mortalité maternelle et infantile qui sévit dans ce pays gravement déshydraté¹¹⁰⁵.

Mais la "sécurité humaine", c'est aussi la sécurité alimentaire. C'est pourquoi, à l'issue de la Réunion au sommet qui a lieu en Mars 2003¹¹⁰⁶, l'Union européenne décide d'affecter une bonne partie de son aide à la reconstruction au développement agricole et à la sécurité alimentaire dans les zones rurales où vivent les 80% de la population nationale¹¹⁰⁷. Au total, l'action de l'Union européenne en matière d'aide alimentaire et médico-sociale sert à financer la construction et l'aménagement des dispensaires et des centres de distribution de compléments alimentaires ; notamment, des rations alimentaires enrichies fournies aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes déplacées ou complètement réfugiées. Cette action en faveur des segments les plus vulnérables de la société concerne également l'approvisionnement en eau potable l'assainissement des zones habitées¹¹⁰⁸.

Outre l'effort consenti aux fins de réduction du taux de mortalité de la mère et de l'enfant, l'organisme d'aide humanitaire de l'Union européenne non encore rattaché à la Politique étrangère et de sécurité commune s'est employé à réhabiliter de nombreux hôpitaux et cliniques à Kaboul et à l'intérieur du pays. Grâce au concours des Organisations Non-Gouvernementales européennes et du système des Nations unies¹¹⁰⁹, l'Union européenne prend commodément des mesures prophylactiques appropriées. Aux nombre des Organisations non-gouvernementales européennes qui y travaillent, on peut notamment mentionner le rôle de nombreuses ONG, actives sur le théâtre afghan¹¹¹⁰.

Ainsi sont organisées des campagnes de prévention contre les maladies contagieuses et épidémiologiques dans les principaux centres urbains du pays, tels que le VIH/SIDA, le choléra et la tuberculose. La mesure-phare consistant à disposer d'unités de soins mobiles et à créer davantage de centres médicaux dans les zones les plus touchées ou susceptibles d'être ravagées par des grandes endémies¹¹¹¹. Il convient d'ajouter au dénuement des populations le manque de moyens logistiques tels les véhicules d'évacuation des malades et des corps, ce qui donne lieu à des spectacles désolants des dépouilles mortelles transportées par brouette et à dos d'homme. La précarité à laquelle sont encore exposées les segments les fragiles de la société est de nature à confirmer que l'urgence humanitaire reste une priorité en Afghanistan. Tout comme la sécurité du territoire, la "sécurité humaine" est à ses débuts et demande tout autant à être renforcée. Le sort des femmes mourant pendant que l'autre vie tressaille en elles ; le cas des enfants succombant à des maladies bénignes telles la rougeole et la scarlatine ; la situation de vieillards livrés à eux-mêmes apportent à chaque rapport digne de

¹¹⁰⁵ Cette aide est de 25 millions d'euros sur les 280 alloués à une dizaine de secteurs tout aussi prioritaires.

¹¹⁰⁶ Voir *Afghanistan High Level Forum*, Bruxelles le 14 Mars 2003.

¹¹⁰⁷ FAIVRE Yves, « Logar, Ghazni : les urgences agricoles », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 98, 3^e Trimestre 2002, p. 21-22 ; LAFRANCE Pierre, « La société rurale d'Afghanistan », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 97, 2^e trimestre 2002, pp. 3-7.

¹¹⁰⁸ DUPONT-RACHIELE Jérôme, PREVOST Daniel et RAYMOND Sébastien, « L'eau : un droit pour tous ou un bien pour certains ? », *Revue québécoise de droit international*, 2004, 17.1, pp.39-72.

¹¹⁰⁹ Plus spécialement du PNUD, du HCR et du PAM.

¹¹¹⁰ Tel est le cas d'Action contre la Faim-France, SCF-UK, Aide Médicale Internationale-FR, MADERA sans oublier International Rescue Committee, Danish Refugee Council et AFRANE. Voir DE BURES Alain, « MADERA : 20 ans de solidarité avec les Afghans », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 108, Février 2005, pp. 13-15 ; Egalement, JUD Jean-Marie, « Le MRCA : 20 ans d'engagement au service de la population afghane », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 112, *Op. cit.*, p. 15-16.

¹¹¹¹ Voir programmes mis en œuvre à Herat, Mazar-e-Sharif, Kaboul, Kandahar, Jalalabad, Bâmyân et Ghazni.

foi la preuve inquiétante d'une reconstruction en trompe-l'œil. A qui bénéficie donc la manne financière internationale¹¹¹², si elle ne va pas à la population dont la satisfaction, faut-il le rappeler, demeure l'enjeu des programmes de stabilisation et de pacification post-crise?

Nous avons vu l'implication des donateurs et des partenaires de l'Afghanistan dans le financement des budgets de fonctionnement et d'investissement, y compris les Fonds spéciaux créés aux fins de reconstruction. Mais on est forcé de croire que toutes les lenteurs observées dans l'amélioration du sort des Afghanes et des Afghans tendent malheureusement à montrer la mise en marge de cet élément central qu'est le bien-être de la population. Les protagonistes de la reconstruction de l'Afghanistan semblent minimiser le fait qu'ils sont engagés dans une véritable guerre¹¹¹³ contre un ennemi qui n'a pourtant pas désarmé et aucunement renoncé à sa farouche volonté de contrôler ou d'instrumentaliser le peuple. Chaque manquement au bien-être de ce dernier est perçu par l'adversaire comme une opportunité pour propager son influence soit par la poursuite des hostilités, soit par des actions plus insidieuses et nettement plus efficaces comme l'enrôlement des insatisfaits du Gouvernement en place¹¹¹⁴.

Or, l'action ou l'omission qui consiste à privilégier le financement des charges d'entretien du personnel politique au détriment d'une assistance substantielle aux populations dont l'unique ressource est le courage, représente un "vide" infini que ne manqueront pas de mettre à profit tous les pourfendeurs du Gouvernement KARZAÏ qui commencent à tanguer entre la voie militaire et le dialogue. En considérant le paysage politique mouvant et les alliances volatiles afghanes confortées par l'inexistence d'une justice vigoureuse, l'adversaire que l'on craint peut aussi bien surgir des rangs, jusque-là discrets de l'ancien gouvernement des *Moudjahidin* dirigé par M. RABANNI que de ceux, beaucoup plus retentissants, de l'ex Emirato islamique d'Afghanistan dominé par les *Taliban*.

Dans cette position inconfortable, la poursuite du dialogue avec tous les acteurs internes ne pourrait suffire, comme le préconise l'Union européenne à travers son Représentant spécial en Afghanistan. Selon qu'elle se sente négligée ou considérée, la population demeure l'allié ou l'adversaire le plus imprévisible et le plus redoutable de chacun des acteurs en action sur la scène afghane. Si le Gouvernement afghan et ses partenaires extérieurs ne s'emploient rapidement à l'amélioration des conditions d'existence de la population, son exaspération déjà perceptible et audible à la suite des bavures des différentes Forces internationales qui occupent l'Afghanistan, risque de conférer au Peuple afghan le statut fort courtisé d'arbitre dans le combat meurtrier qui oppose les insurgés aux coalitions pro-gouvernementales depuis le 7 Octobre 2001¹¹¹⁵. Cette situation, qui est loin d'être hypothétique, porte en elle la graine d'une catastrophe annoncée et l'inconvénient désastreux de générer un affaiblissement, voire une disparition totale du genre humanitaire, qui résiste

¹¹¹² CASTEL-DOMPIERRE E., « L'aide internationale à l'Afghanistan. Le grand malentendu », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 108, *Op. cit.*, p. 4.

¹¹¹³ BERTHEMET Tanguy, « Une opération de maintien de la paix contrainte à faire la guerre », *Le Figaro*, 21 Août 2008, p. 2.

¹¹¹⁴ Ceci signifie que « [d]ans un contexte où le lien social est en général fortement dégradé et où l'appareil étatique est déliquescant, la force intervenante doit donc agir rapidement et éviter que l'adversaire ne se (re)constitue dans les vides. » HAËRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 49-50.

¹¹¹⁵ CYPEL Sylvain et NOUGAYRÈDE Natalie, « Les Etats-Unis et l'OTAN face aux questions sur leur stratégie afghane », *Le Monde*, N° 19773, 22 Août 2008, p. 4.

jusqu'à aux tentations d'un conflit ouvert, au profit de l'action coercitive pour le contrôle forcé d'une population de plus en plus désappointée¹¹¹⁶.

L'aide médico-nutritionnelle, entreprise comme ferment de la "sécurité humaine" comporte ainsi des enjeux de sécurité physique du territoire car elle est le baromètre de la place accordée au principal sujet et objet du post-crise : la population. Les programmes mis en route par l'Union européenne, les acteurs étatiques et les ONG dans ce volet essentiel de l'assistance humanitaire sont d'un apport capital. Il n'en demeure pas moins que leur impact sur le sort des personnes concernées manque de visibilité. Près d'une décennie après la conclusion de l'Accord de paix, il est un paradoxe que la population civile continue à être aussi dépendante de l'aide alimentaire et sanitaire que l'est le Gouvernement vis-à-vis de l'assistance financière étrangère. La seule alternative à cette dépendance étant le renflouement d'une bonne partie du Produit National Brut par les recettes de l'opium, dont l'Afghanistan caracole désormais en tête des pays producteurs¹¹¹⁷.

Toutefois, au regard du caractère dynamique d'une reconstruction post-crise, on est tenté d'accorder un sursis aux acteurs externes et locaux quant à la satisfaction réelle des besoins vitaux de la population. Comme il est brièvement indiqué en amont, des programmes d'aide internationale spécifiques sont également mis en place en plus de ceux appliqués à l'ensemble de la société. Dans la présente étude, on vise tout particulièrement les mesures décisives prises en vue du traitement des réfugiés et des personnes déplacées.

2°)-Le traitement des réfugiés et personnes déplacées comme élément d'intégration nationale

En raison du nombre élevé des réfugiés que l'Afghanistan a émis dans les pays limitrophes et au-delà, la question de leur rapatriement et de leur traitement est tout aussi préoccupante pour les Nations unies et ses partenaires que les problèmes de sous-alimentation et de déficit en santé publique. On estime à cinq (5) millions de réfugiés le nombre des Afghans ayant fui leur pays suite aux guerres successives qui ont dévasté le territoire national depuis l'invasion soviétique. Ce nombre serait globalement réparti entre trois (3) millions d'âmes vivantes au Pakistan et deux (2) en Iran. Les institutions européennes et les Etats membres s'en préoccupent d'autant¹¹¹⁸ que l'Europe entreprend de coopérer au programme de rapatriement du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et de mettre en route le plan d'action européen abordant les questions des flux de migrants clandestins et demandeurs d'asile originaires d'Afghanistan.

Ainsi, même s'il reste encore un nombre important de réfugiés au Pakistan et en Iran notamment, le nombre de ceux qui ont pu être rapatriés grâce à la contribution européenne tend vers une amélioration significative de la situation initiale. Après examen des rapports annuels du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, un pic est atteint en 2002, où 1. 805 000 de personnes sont volontairement rentrées en Afghanistan. Cet indicateur de

¹¹¹⁶ LASSERRE Isabelle, « L'Otan cherche les moyens d'éviter la défaite militaire face à l'insurrection », *Le Figaro*, N° 19924, 21 Août 2008, p. 2.

¹¹¹⁷ Voir WEBER Olivier, *La mort blanche*, Albin Michel, *Op. cit.*

¹¹¹⁸ DEWITTE Philippe, « Les migrations internationales concernent essentiellement les pays du Sud, mais la pression s'accroît vers ceux du Nord », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 107-109.

confiance retrouvée dans la Mère-patrie n'est certainement pas étrangère à la mise en place de la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan, de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan et du Gouvernement de transition. L'organisation de la *Loya Jirga* d'urgence sert d'ailleurs de test à cette confiance, puisque certains réfugiés ont pu être désignés comme délégués aux travaux de la Grande Assemblée. Parallèlement au soutien fourni aux programmes conduits par les Nations unies, l'Union s'applique à assurer la gestion des mouvements considérables des ressortissants afghans sur le territoire de la Communauté européenne. Le Plan de retour adopté par le Conseil « Affaires générales » du 28 Novembre 2002 et le *Document stratégique 2004-2006*, conçu en étroite collaboration avec les autorités afghanes renforcent cette initiative.

D'après les déclarations du Commissaire européen M. VITORINO, ce document stratégique vise à encourager le rapatriement des ressortissants afghans qualifiés et capables de contribuer à la gestion des affaires publiques et/ou privées durant la période transitoire. C'est en vue d'assurer le succès de leur retour et de leur réinsertion socioprofessionnelle, que la Commission européenne se constitue une réserve de 3, 6 millions d'euros. D'où la nécessité d'un retour librement consenti, que la Commission appelle de tous ses vœux, puisqu'elle attend des immigrants afghans une participation active à l'opportunité qu'offre l'agenda international pour la reconstruction de leur pays. Le Plan de retour en Afghanistan abonde dans le même sens, mais il s'assigne en plus un objectif concret : donner des informations nettes et précises sur la situation sociale, économique et politique nationale aux Afghans désireux de regagner leur pays.

Au regard de leur nombre élevé, le sort des réfugiés afghans se révèle particulièrement délicat tant pour le pays d'émission que pour les pays de transit et de réception. Ces derniers se trouvent majoritairement sur le territoire de l'Union européenne, qui semble d'ailleurs être débordée par des vagues migratoires massives, à l'instar de celles qui ont mobilisé l'opinion publique sur le site de Sangatte¹¹¹⁹. Il est donc absolument légitime que ces drames qui ont lieu aux portes de l'Europe trouvent une réponse adéquate de la part des acteurs européens dans le cadre d'une politique commune ou collective et dans le strict respect des marges laissées par la Déclaration universelle des droits de l'Homme sur la liberté d'immigration. Le traitement des réfugiés devient dès lors une question centrale tant pour l'Afghanistan que pour l'Union européenne en raison des enjeux tournant autour des conditions de leur (ré)installation. L'échec dans ce domaine est souvent justifié par la désillusion ou la désaffection des personnes (re)prises en charge vis-à-vis de l'Etat d'émission.

C'est pourquoi, en l'absence du minimum requis pour leur confort et leur sécurité, beaucoup de ces migrants sont contraints de se ré-expatrier vers leurs anciens pays de réception après être rentré dans leur terre d'origine sous la promesse d'une vie décente. Le Plan de retour du Conseil de l'UE prend dès lors la précaution de se doter d'un Groupe de coordination des retours en Afghanistan (GCRA)¹¹²⁰. Le défi de l'insertion post-immigration des personnes déplacées à l'allée comme au retour est au cœur des processus de reconstruction post-crise ou post-guerre. La raison en est tout indiquée : les personnes en

¹¹¹⁹ ZAPPI Sylvia, « La forteresse Europe démunie face aux flux migratoires. Les incidents autour du centre d'hébergement de Sangatte illustrent l'échec de la politique communautaire d'asile », *Le Monde/Dossiers & Documents*, n° 305-Janvier 2002, p. 5 [Paru dans *Le Monde* du 12 Septembre 2001].

¹¹²⁰ Dont la mission fondamentale est de s'assurer que « l'identification des rapatriés et le rythme des retours [doivent] tenir compte des informations les plus fiables concernant la situation sur place, des possibilités de faire coïncider ces retours avec les efforts de reconstruction, et du partenariat entre l'Union et le gouvernement provisoire afghan .» *Idem*.

mouvement constituent une main-d'œuvre particulièrement sollicitée, quel que soit le sens de leur circulation. Sans oublier le fait que les questions d'insécurité imprègnent ces mouvements dans la mesure où d'anciens combattants, voire des criminels de guerre exploitent constamment le statut de réfugié pour échapper à la justice et exporter parfois cette violence impunie au-delà des frontières. Tel est le lien, malencontreux mais non moins réel, qui est souvent établi entre immigration et insécurité.

Toutefois, les opérations conduites par l'Europe en direction de l'Afghanistan semblent être couronnées de succès, lesquels incitent alors la Commission européenne à ouvrir une rubrique spécifique relative à l'aide aux populations déracinées d'Asie¹¹²¹. Les exigences d'une meilleure coordination de l'aide humanitaire accrue que la Communauté européenne fournie à l'Afghanistan sont ainsi satisfaites par la création d'une *Task Force Afghanistan* dès Septembre 2001. Celle-ci vise précisément à faire face à la question sensible des migrants afghans car entre accusations d'indifférence aux malheurs de leur pays et précautions nécessaires quant à l'importation des comportements criminogènes, l'équilibre paraît délicat. Comme on aurait pu s'en douter, la balance a fini par pencher pour une assistance européenne plus accrue en faveur des migrants afghans. Une assistance qui est d'ailleurs appelée à se développer, car dans un pays où les réfugiés et émigrés comptent pour 20% de la population globale sur un total d'à peu près trente (30) millions de citoyens, les efforts visant à améliorer leur sort sont absolument salutaires¹¹²².

Un examen attentif des efforts fournis par l'Europe en Afghanistan montre, qu'en réalité, bien avant les Conclusions du Conseil « Affaires générales » de Juillet 2002, l'Union européenne s'est déjà engagée dans ce secteur à la croisée du développement social et économique, de la sécurité et de la paix durable qu'est l'aide humanitaire multiforme¹¹²³. devant servir à couvrir d'autres secteurs du post-crise, pour ne pas avoir à dissiper son effort particulier dans le domaine de l'assistance humanitaire. Les chefs d'Etats et de Gouvernements réitèrent cet objectif au Conseil européen de Gand peu de temps après, en élargissant par la même occasion le rayon de l'engagement européen à l'ensemble de l'Asie Centrale afin d'établir une vision globale des efforts de maintien de la paix à y déployer.

Même si on en parle moins après l'installation des institutions permanentes et l'adoption de la Constitution républicaine, cette urgence et cette priorité demeurent. L'Union européenne en tire d'ailleurs l'une de ses principale sources de légitimité internationale, car son insuffisant engagement militaire la confine essentiellement aux tâches de *judiciarisation* et donc de renforcement des principes de l'Etat de droit et de la démocratie multipartite¹¹²⁴

¹¹²¹ Ce programme, inscrit sous la ligne B7-302 du budget communautaire s'intitule exactement : *Aide aux populations déracinées dans les pays en voie de développement de l'Asie et de l'Amérique Latine*. Ses efforts permettent à ECHO de contribuer en 2002 à la réinstallation de 23 500 réfugiés dans les zones autrefois en proie à la guerre. On note également, que 1. 500 000 personnes vulnérables sont secourues en 2002-2003.

¹¹²² Voir *Country Strategy Paper (CSP)*, *Op. cit.*, § 3.4, p. 15.

¹¹²³ C'est pour cette raison que le Conseil Affaires générales extraordinaire du 17 Octobre 2001 affirme bien distinctement, que « l'aide humanitaire d'urgence en Afghanistan est une priorité absolue de l'Union européenne. » Celle-ci « s'engage à mobiliser sans délai une aide de plus de 340 millions d'euros. » Conclusions du Conseil extraordinaire *Affaires générales*, Luxembourg le 17 Octobre 2001, *Documents d'Actualité Internationale* n° 23 du 1^{er} Décembre 2001, p. 936. *Op. cit.*

¹¹²⁴ En effet, au cours de la Réunion de Gand, les Européens s'engagent « avec la Communauté internationale dans un programme large et ambitieux à la fois politique et humanitaire d'aide à la reconstruction de l'Afghanistan, en vue de la stabilisation de la région. » Déclaration des chefs d'Etats et de gouvernement de l'UE et du président de la Commission : *Suite aux attentats du 11 septembre 2001 et mesures de lutte contre le*

La pacification de l'Afghanistan devient définitivement une étape préliminaire et un élément à part entière de la sécurisation régionale. Les tensions larvées en Iran, au Pakistan¹¹²⁵ et au Cachemire pouvant rapidement dégénérer en conflits chaotiques pour la paix et la sécurité internationales, le soutien à la stabilisation de l'Afghanistan par une vision d'ensemble en Asie Centrale est mieux appropriée qu'une tentative de prévention des conflits dans la région par la seule présence internationale sur le territoire afghan. C'est sans doute pour ce motif que le mandat du Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan est couplé et étroitement lié au travail du RSUE pour l'Asie Centrale, dont il est par ailleurs le conseiller privilégié.

L'objectif de la dépression humanitaire est réitéré juste après la conclusion de l'Accord de paix à Bonn, conformément aux vœux exprimés depuis la position commune 1998/108/PESC relatif à l'Afghanistan. Ainsi, le soutien européen se veut en parfaite harmonie avec la résolution 1378 (2001)¹¹²⁶. L'Union européenne tient alors à maintenir l'aide humanitaire en tant que *priorité absolue* au sortir du Conseil « Affaires générales » du 10 Décembre 2001¹¹²⁷. Convient-il de rappeler qu'à cette occasion, le Conseil de l'UE nomme Peter-Klaus PETER Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan¹¹²⁸.

Aussi, l'Union confère-t-elle à cet instrument modulable de la PESC, l'étude des mécanismes d'assistance aux réfugiés¹¹²⁹. Une partie de l'aide internationale reste donc affectée à l'épineuse question des réfugiés et des migrants afghans à l'intérieur du territoire national, dans la région concernée et sur le territoire de l'Union européenne où la plupart d'entre eux finissent leur odyssée. La situation précaire des personnes déplacées atteint un seuil critique au regard des violences handicapantes et mortelles auxquelles elles s'exposent face aux multiples champs des mines semées tout au long des guerres que l'Afghanistan aura connues. L'inquiétude des Nations unies s'exprime très tôt sur cette question dès la résolution 1378 (2001) du Conseil de sécurité, dont la lettre engage l'ensemble des Etats à protéger particulièrement les migrants afghans des engins explosifs antipersonnel et dont il sera plus abondamment question dans les développements ultérieurs.

Pourtant, par-delà les cataplasmes que l'assistance internationale tente de poser sur les brûlures de la nation afghane, on se rend aisément compte que la réponse la plus concluante à sa détresse humanitaire doit provenir des capacités propres du Gouvernement afghan à faire

terrorisme, Gand/Bruxelles, le 19 Octobre 2001, *Documents d'Actualité Internationale* n° 23 du 1^{er} Décembre 2001, *Op. cit.*, p. 920-921.

¹¹²⁵ La démission du président MUSHARRAF en est certainement un signe prémonitoire. Voyez CALLE Marie-France, « Les talibans pakistanais réussissent un coup d'éclat contre l'armée », *Le Figaro*, N° 19925, 22 Août 2008, p. 3. Du même auteur : « Les talibans pakistanais tirent parti du vide du pouvoir à Islamabad pour accroître la pression », *Le Figaro*, 21 Août 2008, p. 3.

¹¹²⁶ Dans laquelle le Conseil de sécurité demande à tous les Etats membres d'apporter « une aide humanitaire d'urgence pour soulager les souffrances de la population afghane, aussi bien celle qui se trouve dans le pays que celle qui est réfugiée .» Résolution n°S/RES/1378 (2001), *Op. cit.*, § 4, alinéa 2.

¹¹²⁷ Voir Conseil « Affaires générales » du 10 Décembre 2001, *conclusions sur l'Afghanistan* : « Le Conseil rappelle que l'Union européenne a déjà fourni ou s'est engagée à fournir une somme de 352 millions d'euros en aide humanitaire et d'urgence depuis le 11 septembre dernier », Communiqué de presse 15078/01, p. 14.

¹¹²⁸ L'action commune qui l'institue invite le RSUE à conseiller le Haut Représentant pour la PESC sur les possibilités de facilitation de « l'acheminement de l'aide humanitaire, de même que le retour en bon ordre des réfugiés et des personnes déplacées... », action commune 2001/875/PESC, précitée, article 2, e).

¹¹²⁹ Il s'agit des « mesures visant à faciliter la fourniture de l'aide humanitaire ainsi que le retour en bon ordre des réfugiés et des personnes déplacées .» Action commune 2008/131/PESC, précitée, du Conseil du 18 Février 2008, article 3, e), *Journal officiel de l'Union européenne* n° L.43, 19.2.2008.

fonctionner ses mécanismes de gestion publique et privée. Cela en va autant de la crédibilité des nouvelles institutions auprès des bailleurs de fonds que d'une preuve de recouvrement de la pleine souveraineté par l'Etat en relèvement. Les méthodes de prévention des conflits, souvent campées dans l'appui financier et technologique des acteurs externes aux Etats déliquescents, se trouvent en réalité davantage assujetties à la relance des énergies locales. La marche vers un transfert progressif et responsables des capacités de gestion autonome des affaires publiques et privées par le Gouvernement d'Hamid KARZAI, afin de limiter à défaut de les faire cesser, les inconvénients du paternalisme qui caractérise les pratiques de relèvement post-crise.

La question principale, pour ce qui concerne les donateurs et les partenaires de l'Afghanistan est de faire une évaluation de leur influence au travers de leur assistance humanitaire. En dehors de la confiance du Gouvernement, il n'existe pas d'instrument de mesure de l'influence européenne via la primauté des instruments de gestion civile des sorties de crise. Néanmoins, le mécontentement général de la population face à l'absence d'impact concret de la reconstruction ne saurait non plus être tu sous couleur de malentendu. La réalité est pourtant cruelle : l'enchevêtrement des contributions de multiples acteurs à l'effort de reconstruction empêche de distinguer avec précision le rôle des uns et des autres.

Ainsi, la valeur ajoutée et les dividendes que l'Europe aurait pu retirer de son soutien essentiellement normatif se trouvent-ils noyés par l'impact psychologique majeur des missions à de combat conduites par les Forces américaines et les unités agissant sous commandement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

Il devient alors malaisé de négliger l'érosion de la spécificité de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne dans le sillon des actions éparses de la Communauté internationale. Si l'on admet avec Paul HAÉRI que la notion d'influence est sujette à de constantes variations en matière de reconstruction post-conflit¹¹³⁰, on peut également être amené à s'interroger sur l'influence de l'Europe dans le processus afghan. Au cœur de ce jeu de réseaux complexes génériquement baptisé *Soft power*, le Royaume-Uni semble avoir poussé un pion important à travers la nomination d'un agent diplomatique au sommet du commandement en chef de la Force internationale d'assistance à la sécurité.

Cette personnalité fait ainsi partie de l'*Agence de développement et de coopération*, organisme spécialement créé par les Britanniques au sein du ministère des Affaires étrangères, pour faciliter la diffusion de leurs objectifs diplomatiques dans des situations de gestion de sortie de crise. Sa mission est entièrement à but civil car elle vise successivement à évaluer et à coordonner les initiatives britanniques en faveur de la reconstruction complète de l'Afghanistan et des Equipes de reconstruction provinciale gérées par le Royaume-Uni.

L'illisibilité des retombées directes de l'action civile entreprise sur le champ d'opérations fait que, concomitamment à l'aide humanitaire qu'ils prodiguent à profusion en Afghanistan, l'Union européenne et les Etats membres s'emploient aussi et surtout à la réhabilitation des services d'intérêt général, afin de former durablement les cadres locaux et passer progressivement le témoin au Gouvernement régulièrement élu.

¹¹³⁰ Tout porterait donc à croire que cette notion « peut être définie comme une combinaison de modes d'action directs ou indirects, ouverts ou couverts, vis-à-vis des personnes ou des organisations qui de près ou de loin participent à la reconstruction. » HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 166.

B : LA REHABILITATION DES SERVICES D'INTERET GENERAL,
IMPULSION A LA PUISSANCE PUBLIQUE

Le relèvement des services publics dans un processus de reconstruction post-guerre est un indicateur fondamental de l'effectivité de la Puissance publique¹¹³¹. En tant qu'attribut essentiel du pouvoir de l'Etat, la Puissance publique est le moteur dont l'impulsion permettra à l'Afghanistan de réactiver son système économique et commercial, puis de réhabiliter des infrastructures publiques et privées fortement délabrées. Quelle en soit d'ailleurs la situation, en conflit ou en période de paix, le développement d'un Etat ne peut se concevoir sans restauration de cette colonne vertébrale qu'est le service public. L'implication des acteurs externes à la restauration de cette mission en est certainement imprégnée. L'apport de l'Union européenne est basée sur quelques initiatives personnelles mais il s'inspire principalement du cadre global instauré par les instruments multilatéraux et l'agenda instauré par les Nations unies. Ainsi, aux nombre des besoins vitaux évalués en Afghanistan, l'Union européenne participe tant à la réforme des secteurs administratif et judiciaire (1) qu'au redressement d'un système éducatif (2) principalement brisé par la politique obscurantiste des *Taliban*.

1°)-La réforme des secteurs administratif et judiciaire

Des décennies d'instabilité gouvernementale, de coups d'Etat, d'occupations étrangères, de guerres civiles ont profondément entamé les infrastructures publiques et privées en Afghanistan. Pour faire pièce à l'ennemi, les factions n'ont pas hésité à s'en prendre aux voies de communication et à tous les services destinés à la satisfaction de l'intérêt général¹¹³². Dans ce décors, les rêves inachevés du communisme et l'extrême pauvreté qui étroit le pays ont si profondément désagrégé l'Administration, que les éléments essentiels à la gestion publique et à la protection des droits fondamentaux du Peuple sont en proie à une prévarication presque institutionnalisée. C'est pour cette raison, qu'au nombre des engagements pris par la Communauté internationale et plus particulièrement par l'Union européenne, il est prévu de travailler rapidement à la restructuration d'une Administration anachronique (a) et à la réforme d'un système judiciaire anticonstitutionnel (b).

a-La restructuration d'une Administration anachronique

La charge de légitimité favorable à une incontestable reconnaissance internationale de l'Afghanistan comporte aussi un *élan vital* au niveau interne, à travers la viabilité des pouvoirs régaliens du nouvel Etat. La refonte de l'Administration est donc, avec le rétablissement d'un ordre constitutionnel démocratique, l'un des leviers sur lesquels devront durablement s'appuyer le développement et la paix à long terme du pays. Des années d'instabilité politique et de conflits ont créé une stratification de systèmes administratifs aussi incohérents qu'inefficaces. Le *patrimonialisme* attaché aux sources tribales de l'Etat, le culte

¹¹³¹ Voir CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 6^e édition, *Op. cit.*, p.730 ; Egalement, FOILLARD Philippe, *Dictionnaire de DROIT PUBLIC*, Centre de Publications Universitaires, Paris, 2000, p. 389 à 390 ; GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean (Dir.), *Lexique des termes juridiques*, 13^e édition, , Dalloz, Paris, 2001, p. 450.

¹¹³² BARRY Michael, *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan (1504-2001)*, Flammarion, *Op.cit.* ; Egalement, BACHELIER Eric, *L'Afghanistan en guerre. La fin du grand jeu soviétique*, Presses universitaires de Lyon, *Op. cit.*

de la bureaucratie instauré sous les régimes communistes¹¹³³ et le favoritisme hérité des gouvernements *moudjahid* et *taleb* alourdissent considérablement l'appareil administratif.

La seule voie de restructuration du nouvel Etat est donc la déconstruction de cette forme de "mille-feuille" sédimenté au fil des gouvernements, afin de mettre en place une Administration compétente, dépersonnalisée et compétitive¹¹³⁴. Il est donc question, sinon d'une redéfinition, mais tout au moins d'une consolidation de l'espace public afghan à travers le déploiement de la Puissance publique dans l'ensemble des secteurs d'activité et des circonscriptions administratives du pays. Cet ambitieux projet incite les institutions européennes et les Etats membres à s'impliquer davantage à la refondation de la Fonction publique afghane (a-1) et, par voie de conséquence, à l'élaboration d'un Droit administratif cohérent (a-2).

a-1 : La refondation de la Fonction publique

La gestion administrative de l'Afghanistan porte encore les stigmates d'une ou, plus exactement, des économies de guerre instaurées par chacun des gouvernements qui l'ont dirigé. Les conséquences sur la Fonction publique sont désastreuses pour la prospérité et la crédibilité du pays. Non seulement, les relents de clientélisme et de *patrimonialisme* subsistent dans la nomination des agents publics, mais la concussion et le népotisme tendent à constituer les meilleurs moyens pour ajuster une grille salariale approximative et inadaptée¹¹³⁵. Le meilleur moyen de redonner une nouvelle dynamique à aux secteurs de l'Administration est donc une refondation de la Fonction publique, autrement dit une révision des mécanismes d'organisation et de fonctionnement qui président à la conception et à l'exécution des services d'intérêt général.

En observant la situation en présence, la Fonction publique afghane est caractérisée par des disparités catégorielles et des dysfonctionnements qui sont de nature à croire qu'il existe en réalité plusieurs Fonctions publiques. Il ne s'agit surtout pas d'un système voulu par la décentralisation ou la déconcentration mais d'une série de pratiques incohérentes avec la perspective d'une reconstruction post-conflit efficace et les *Objectifs* de développement souscrits au titre de la Déclaration du Millénium en 2005. Comment le Gouvernement afghan peut-il s'offrir une gestion rationnelle et efficiente de l'aide internationale s'il ne dispose pas d'une Fonction publique compétente et suffisamment équipée ? Par quel miracle la pauvreté pourrait-elle être éradiquée, la sécurité renforcée, l'égalité des genres assurée et la mortalité

¹¹³³ DORRONSORO Gilles, *La révolution afghane. Des communistes aux tâlebân*, Karthala, *Op. cit.*

¹¹³⁴ Il s'agit d'une stratégie de développement durable que de considérer que « [l]a stratégie adoptée aujourd'hui pour l'Afghanistan consiste d'abord à reconstruire l'Etat et ses capacités administratives, mais en leur donnant une extension territoriale qu'elles n'avaient jamais eue dans le passé, jusqu'au niveau des communautés locales. » Ladite stratégie est d'ailleurs, précisément, « une stratégie de développement durable. » HAIDER Habib, NICOLAS François, *Afghanistan. Reconstruction et développement*, Autres Temps, *Op. cit.*, p. 252.

¹¹³⁵ ZAHER Wali, *Reconstruction de l'administration : enjeux, difficultés et pistes*, *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 100, p. 7. –Le rapport du Secrétaire sur l'Afghanistan en date du 6 Mars 2008 dépeint la situation afghane : « Le nouveau Centre national de formation juridique permet de former des magistrats et des procureurs, mais les menaces et les pots-de-vin entravent le recrutement, le déploiement et le maintien en fonctions de magistrats qualifiés et intègres là où leur présence est le plus nécessaire. Les faibles salaires contribuent également à créer des conditions propices à la corruption. De plus, le manque de transparence, le fait que les nominations et les possibilités d'avancement professionnel ne soient pas fondées sur le mérite et l'absence de déontologie font que la responsabilisation est insuffisante et que la populations n'a pas confiance dans le système judiciaire. » *In Document S/62/722-S/2008/159*, § 24.

réduite en l'absence d'une Fonction publique capable d'assumer les grands chantiers de l'Etat ?¹¹³⁶. Il semble bien que la volonté d'*afghaniser* les recommandations des Nations unies en vue d'un trajet de développement qui coïncide avec le processus de reconstruction ou *vice versa*, cette appropriation des principes internationaux ne doit pas se faire au détriment du principe constitutionnel qu'est l'égalité de tous les Afghans devant les charges et fonctions publiques. On note cependant, que le concept d'*afghanisation* renvoie à la reconnaissance d'une *vision* afghane des recommandations globalement adressées par les Nations unies aux Etats membres aux fins de développement à l'horizon 2020¹¹³⁷.

Il y a lieu de craindre le glissement sémantique qui peut conduire de l'*afghanisation* au minimalisme. Là où les Nations unies recommandent des mesures d'éradication de certains fléaux comme la misère et d'accomplissement des services producteurs de prospérité comme l'enseignement scolaire universel, le Gouvernement KARZAÏ oppose systématiquement la solution essentialiste, sous prétexte de prendre en compte un rythme d'évolution spécifique à la société afghane. Cette rétention des potentialités nationales vise clairement à perpétuer les prétendus particularismes qui ont tant grevé le développement et le rayonnement de l'Afghanistan.

L'analogie avec les régimes politiques d'Afrique sur le terrain des droits de l'Homme et de la démocratie est saisissante, car ceux-ci s'abritent également derrière une "vision" locale des principes suspectés pour leur universalité et qui ne sauraient donc prévaloir sur des us et coutumes tout indiqués à l'instauration de chefferies et de paysannats. En apportant des doses homéopathiques de bien-être au Peuple, les gouvernants peuvent ainsi s'assurer de leur loyauté aussi longtemps qu'ils resteront au pouvoir ; ce qui n'est ni plus ni moins qu'une application concrète des conseils de MACHIAVEL à son *prince* : il ne faut jamais donner au peuple tout le bonheur qu'il mérite au risque de n'avoir plus rien d'attrayant à lui proposer. Ainsi, « l'avarice [*serait*] un des vices nécessaires pour régner »¹¹³⁸ ; d'où, certainement, le fait qu'elle est autant prisée par nombre d'Etats prédateurs¹¹³⁹.

Entre temps, sur le terrain de la Fonction publique afghane, le déploiement de nombreux cadres rapatriés après la chute des *Taliban* et la possibilité pour nombre d'entre eux de travailler dans les Organisations Non-Gouvernementales accroissent les inégalités de traitements et de salaires entre fonctionnaires. Le phénomène d'inégalité semble d'ailleurs encouragé par les nouvelles institutions publiques où les technocrates de la diaspora dominent en nombre et en émoluments sur les Afghans demeurés résidents, à tel point que certains observateurs se demande si la nouvelle Administration ne serait alors composée que d'un *gouvernement de consultants*¹¹⁴⁰. On peut se représenter sans trop de peine le sentiment d'injustice et l'aigreur que ces disparités créent au sein de la classe sociale concernée et même

¹¹³⁶ Tels sont les principaux *Objectifs* du Millénaire : Voir *Millennium Development Goals. Islamic Republic Of Afghanistan- Country Report 2005, Op. cit.*, pp. 17-99.

¹¹³⁷ Il s'agit d'une « conception collective qui reflète les aspirations propres de l'Afghanistan à conduire son peuple à réduire - et non pas *éradiquer* comme le préconise l'ONU - la pauvreté et la faim, à subvenir aux besoins d'un enseignement primaire universel, à réduire la mortalité infantile, à améliorer la santé maternelle, à lutter contre les maladies, à promouvoir l'égalité des sexes, à préserver un environnement sain et à renforcer la sécurité nationale. » *Idem*, Chapitre 2, p. 9.

¹¹³⁸ Voir MACHIAVEL Nicolas, *Le prince*, Traduction Albert t'SERSTEVENS, Flammarion, *Collection* « Librio » n° 163, Pössneck, 2007, p. 76.

¹¹³⁹ DARBON Dominique, « L'Etat prédateur », *Revue Politique africaine*, 1990, n° 39, pp. 37-45.

¹¹⁴⁰ Voir REBOUL Christian, « La France dans la concurrence internationale de la reconstruction de l'Afghanistan », *Op. cit.*, § 3.1.3.

au-delà. D'un autre côté, la structure administrative en place laisse à penser qu'il s'agit d'un partage de prébendes institué par les différentes factions et on ne peut s'étonner que la corruption y prévale. Selon une constatation récemment faite à propos du fonctionnement de la Fonction publique afghane, le problème des enchevêtrements de services est inhibitif à toute volonté d'avancement¹¹⁴¹. Il suffit de s'en référer au fédéralisme de fait qu'impose la gestion autonome, sinon indépendante des provinces afghanes, pour se rendre compte du système d'administrations parallèles qui y a cours¹¹⁴². Malgré les efforts des acteurs nationaux et internationaux en matière de reconstruction et de réconciliation nationales, l'Afghanistan offre une image contrastée où semblent coexister deux "pouvoirs" qui représenteraient en fait deux "mondes" : un virtuel, dont les belles photographies numériques font le tour des chancelleries ; un autre bien réel où les inégalités et la paupérisation ne cessent de se développer.

Un bémol a pu cependant être trouvé à la faiblesse de l'administration sur l'ensemble du territoire national : l'absence d'une tradition d'administration centrale forte¹¹⁴³. La césure observée entre le pouvoir central et les collectivités publiques locales est si grande, que d'aucuns vont jusqu'à préconiser d'institutionnaliser une Fédération en Afghanistan¹¹⁴⁴. C'est-là toute l'ambiguïté des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et de l'Accord de Bonn, qui insistent d'une part sur l'unité de l'Afghanistan en tant qu'Etat, avec Kaboul comme capitale et ne prévoient pas de mécanisme d'encadrement du fédéralisme *de facto* révélé par une pratique institutionnelle préjudiciable au Gouvernement.

Notons par ailleurs, qu'il s'ajoute aux curiosités de l'Administration afghane les pratiques d'un service si centralisé et si hiérarchisé, que les politiques d'urbanisation élaborées à partir des instruments internationaux patinent depuis le lancement des travaux de reconstruction¹¹⁴⁵. Alors qu'il est connu que la principale ville du pays est de plus en plus éloigné des administrations régionales, les acteurs de la reconstruction se complaisent à tolérer un système administratif qui entend centraliser tous les dossiers. Le moins que l'on puisse dire à ce propos, c'est qu'un tel un environnement n'est pas de nature à aiguillonner le sens des responsabilités et à stimuler les valeurs d'excellence dont toute Fonction publique a

¹¹⁴¹ On note donc que « [l]es cloisonnements qui en sont issus freinent l'avancement de tout dossier intéressant simultanément plusieurs administrations .» ZAHER Wali, *Reconstruction de l'administration : enjeux, difficultés et pistes* », *Op. cit.*

¹¹⁴² Jusqu'en 2005 : L'influence « et l'action de l'Etat et de son gouvernement restent limitées à la capitale et à son environnement proche. Dans les provinces, les administrations locales, si elles existent, restent livrées à elles-mêmes et à toutes les dérives liées aux influences des commandants ou potentats locaux .» VINÇON Serge, ROHAN Josselin, BOULAUD Didier, GAUTIER Gisèle et LUC Hélène, "Afghanistan, an IV: Une stabilisation fragile", *rapport n° 339, 2004-2005, Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat*, p. 22, *Op. cit.*

¹¹⁴³ Même s'il est vrai qu'en 2003, « [i]l n'y a pas encore d'administration centrale dans le pays, et [que] chaque région se gouverne de façon autonome », on ne peut se retenir d'observer que « le gouvernement central n'a jamais été puissant en Afghanistan, les gouverneurs locaux, nommés par Kaboul, gérant leur province comme des proconsuls semi-indépendants .» DUPAIGNE Bernard, « Contrastes », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 100, *Op. cit.* p. 27.

¹¹⁴⁴ En soutenant vivement que « [l]a meilleure manière de résoudre la question afghane, en ce qui concerne la drogue, le terrorisme et la pauvreté est l'instauration d'un système démocratique de gouvernement, c'est-à-dire un système fédéral .» TARSHI Abdul, « Loin de la capitale », Traduction Phil. FRISON, *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 100, 1^{er} Trimestre 2003, p. 11.

¹¹⁴⁵ BOYER Béatrice, « Kaboul, 2007. A mi parcours du processus de reconstruction », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 117, Juin 2007, p. 6 [pp. 3-7].

besoin pour assurer les services d'intérêt national¹¹⁴⁶. Parler d'*occupation* quant au pouvoir des Taliban est sans doute exagéré car il s'agit, avant tout jugement de valeur, de citoyens afghans mais l'idée de "mille feuille" évoquée plus haut en ce qui concerne l'administration se trouve ici confirmée et il devient urgent de mettre en place un nouveau statut général des fonctionnaires.

Le nouveau partenariat conclu entre les institutions européennes et l'Afghanistan travaille justement à l'établissement d'un système de nomination fondé sur le mérite, afin d'aménager un appareil d'administration publique comptable de son action devant les citoyens et plus attentif aux recommandations des institutions internationales¹¹⁴⁷. Tels sont quelques gages d'une redynamisation des ressources humaines et d'une plus grande crédibilité auprès des donateurs de l'aide. En réalité, bien au-delà des tâches de consolidation de la paix nécessitées par la reconstruction post-conflit, la question de l'Administration afghane met les feux de la rampe le destin plus largement partagé par les pays en développement. Et sous cet angle dont le champ optique couvre la quasi-totalité des continents, ce qu'il convient de mettre en place en Afghanistan, c'est une Fonction publique de développement. A la différence des fonctions publiques d'administration implantées par les empires coloniaux pour le contrôle des masses populaires, la Fonction publique de développement est la mieux adaptée à l'économie libérale et aux principes de compétitivité auxquels l'Accord de paix et les textes subséquents convient les acteurs politiques et le Peuple afghans.

L'effort de l'Union européenne devrait donc davantage s'orienter vers l'assistance à la rédaction d'un statut général de la Fonction publique et d'un statut général des fonctionnaires afghans, qui soient en phase avec les exigences de l'Accord de Bonn et du Pacte pour l'Afghanistan. Ceci permettrait d'ailleurs d'ajuster les normes et les conditions d'accès à la Fonction publique aux dispositions de la Constitution du 4 Janvier 2004¹¹⁴⁸. Car sans loi organique ni code correspondant, les principes proclamés dans le corps de la Loi fondamentale demeurent à l'état de bonnes intentions dans le cadre virtuel que représentent des institutions aussi ambiguës¹¹⁴⁹. Pour l'Afghanistan, comme pour tout autre pays, l'existence, l'impersonnalité et la viabilité d'une administration sont des éléments irremplaçables¹¹⁵⁰. Un système administratif neutre et efficient est d'ailleurs un élément dissuasif contre la corruption, le népotisme et le clientélisme, qui règnent en institutions dans

¹¹⁴⁶ A ce sujet, un auteur constate, désenchanté: «Etrange cohabitation de fonctionnaires nommés par les différents régimes qui se sont succédés en Afghanistan depuis 1973, l'administration afghane a dû brutalement faire face à un monde nouveau que rien (et surtout pas l'occupation des *Talebân*) ne pouvait laisser présager.» CASTEL-DOMPIERRE E., «L'aide internationale à l'Afghanistan. Le grand malentendu», *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 108, Février 2005, p. 4.

¹¹⁴⁷ Voir *Déclaration conjointe UE-Afghanistan. Engagement en faveur d'un nouveau partenariat entre l'UE et l'Afghanistan*, Strasbourg le 16 Novembre 2005, *Op. cit.*, p. 3, alinéa 1.

¹¹⁴⁸ Le principe d'égalité devant les charges publiques est clairement affirmé à l'article 21 : "Every Afghan is obliged to pay taxes and duties to the government in accordance with the provisions of law". –L'article 28, alinéa 5 est encore plus explicite : "The citizen of Afghanistan are employed for state services on the basis of qualification without any kind of discrimination and in accordance with law". – L'article 26.1 proclame, quant à lui, que le "travail est un droit fondamental pour tout afghan", in *The Constitution of Afghanistan* (Unofficial translation), *Op. cit.*

¹¹⁴⁹ HAQUANI Zalmai, «L'Afghanistan et la coopération internationale», *Mélanges en hommage à Jean-André TOUSCOZ*, France Europe Editions Livres, Nice, 2007, *Op. cit.*, p. 953.

¹¹⁵⁰ Pour la bonne raison que «le fonctionnement d'un Etat suppose une administration structurée et cohérente capable de soutenir sa politique. Dans le cas de l'Afghanistan cette administration sera la colonne vertébrale de la reconstruction du pays. Elle nécessite une refonte complète tant les 23 années de guerre l'ont laissée exsangue» ZAHER Wali, «Reconstruction de l'administration : enjeux, difficultés et pistes», *Op. cit.*

les pays en développement où l'Etat n'est géré *in fine* qu'en tant qu'instrument de contrôle, d'oppression et d'enrichissement illicite¹¹⁵¹.

Cependant, l'effort d'appui de l'Union européenne au sens large, des Etats membres et d'autres agents de la reconstruction à l'effort de refondation de la Fonction publique doit manifestement être approfondi par une action plus ambitieuse au plan normatif. Ce second type d'action implique, comme la France le fait à travers la désignation d'un expert pour aider à l'élaboration de la nouvelle Constitution, d'aider le Gouvernement afghan à mettre en place un Droit administratif dont les règles d'efficacité et de célérité assurent la cohérence.

a-2 : L'élaboration d'un Droit administratif cohérent

Au nombre des engagements pris par les deux Parties dans leur nouveau partenariat en Novembre 2005, l'Union européenne et l'Afghanistan déclarent s'investir en faveur d'un cadre légal adapté au développement politique, économique et social¹¹⁵². Une bonne partie de l'accord bipartite conclu à cet effet porte donc globalement sur l'élaboration d'un Droit administratif¹¹⁵³ cohérent pour l'Afghanistan.

Bien qu'étant d'apparition récente, le Droit administratif est un élément essentiel du Droit public qui est lui-même entendu comme « le *droit de l'Etat (Staatsrecht)*, c'est-à-dire le droit applicable à tous les rapports humains ou sociaux dans lesquels l'Etat entre directement en jeu. »¹¹⁵⁴ La perspective d'élaboration d'un Droit administratif cohérent en Afghanistan se situe alors aux sources mêmes de l'Etat car elle fait écho à l'instauration du Droit constitutionnel à vocation démocratique édicté par l'acte du 4 Janvier 2004. Or, si le Droit constitutionnel désigne l'ensemble des normes qui, dans le Droit public, sont dérivées ou applicables à la Loi fondamentale, celui-ci ne suffit pas à répondre avec certitude aux questions de savoir ce qu'est l'Etat en Afghanistan et de quelles capacités ce dernier est-il réellement revêtu. De la même manière, la bonne définition sociologique présentant l'Etat comme une portion de territoire au sein de laquelle vit un segment de population soumis à un pouvoir serait bien mécanique et théorique.

Il faut surtout que les institutions publiques créées par la Constitution produisent un Droit spécial et soient soumises à ce corps de règles distinctes des normes de généralement appliquées dans le commerce juridique : le Droit administratif¹¹⁵⁵. Que les individus soient enclins à faire triompher les règles qui protègent au mieux leurs intérêts est un fait, mais que l'Etat n'ait pas un corpus normatif qui garantisse l'équilibre des intérêts particuliers en concurrence est une lacune bien plus préoccupante et qu'il convient de combler dans

¹¹⁵¹ L'idée de prédation de certains particularismes est soutenue par CLERC Jean-Pierre : *L'Afghanistan, otage de l'Histoire*, les Essentiels Milan, *Op. cit.*, p. 42, p. 43.

¹¹⁵² Le dispositif ainsi pressenti comprend précisément l'instauration d'« un système juridique et réglementaire crédible, prévisible et transparent qui favorise l'investissement étranger et le développement d'un secteur privé légitime ouvert aux entreprises nationales et étrangères. » *Déclaration conjointe UE-Afghanistan*, 16 Novembre 2005, *Op. cit.*, p. 3.

¹¹⁵³ Voir Dictionnaire des termes juridiques ou de Droit administratif.

¹¹⁵⁴ CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Librairie de la société du Recueil Sirey, Paris, Tome premier, 1920, Editions du CNRS 1962, *Op. cit.*, p.1.

¹¹⁵⁵ C'est précisément le droit administratif qui « reconnaît l'existence de la souveraineté aux organes de l'Etat de certaines prérogatives exorbitantes du droit commun et étrangères aux droits normalement reconnus aux individus. » VEDEL Georges, DEVOLVE Pierre, *Droit administratif*, Tome 1, 12^e édition mise à jour, PUF, *Collection « Thémis Droit public »*, Paris, 1992, p. 35.

l'immédiat. C'est bien à cet effet qu'on est conduit à invoquer le Droit administratif comme centre d'impulsion de la souveraineté. Bien qu'elle soit devenue une notion dont on ne traite presque exclusivement les traits caractéristiques qu'en Droit international public, la souveraineté reste néanmoins un principe qui tire sa force du Droit administratif d'où il se ressourcement quotidiennement à travers l'exercice de la Puissance publique ou du « pouvoir *de jure imperii* de l'Etat. »¹¹⁵⁶ Aucune société de type étatique ne peut donc aujourd'hui être (re)construite sans s'appuyer sur ce fondement, tant les sections de populations qui y vivent ont besoin d'être protégés dans leur intégrité et leur dignité face à la puissance de l'Etat. C'est cette manifestation –et non seulement ce sentiment – qui fait que l'espace public étatique se superpose et s'impose à d'autres catégories de communautés humaines vivant dans sa juridiction.

Dans chacun des actes qui mettent en scène des individus entre eux ou des individus face aux collectivités publiques, l'Etat reste maître du pouvoir d'assurer la paix et l'ordre¹¹⁵⁷. En d'autres termes, la souveraineté de l'Afghanistan sera fonction de ses capacités à rétablir l'ordre et la sécurité au moyen d'actes d'administration. Si les Etats agissaient presque exclusivement par la force à leurs débuts, les avancées de la technologie et de l'économie globalisée font que ces « monstres froids » reconvertis en acteurs stratégiques¹¹⁵⁸, interviennent désormais au moyen d'instruments d'encadrement ou d'organisation sociale et économique plus subtiles, tels que les actes réglementaires. Ceux-ci touchent autant aux questions liées aux biens que celles relatives à la Fonction publique et à la justice administrative.

L'aide de l'Union européenne pourrait notamment concerner la mise en place d'un Code des investissements publics et d'un Code des marchés publics, qui garantissent les conditions de prospérité des secteurs économiques publics et privés, dans une sous-région disposant d'un potentiel fort élevé d'investissements multisectoriels ; notamment de commerce extérieur. La conception d'un nouveau Droit administratif aurait ceci de particulier qu'elle susciterait la confiance des investisseurs, à travers l'existence d'un cadre réglementaire capable de mettre en cause les institutions publiques en cas de malversations ou de concussions. Une perspective qui tend inévitablement vers la préoccupation connexe qu'est l'établissement d'un corps de règles dédiées aux Finances publiques.

Mais au regard de la densité des échanges et des contentieux qu'implique le développement économique et social d'un pays, la question d'un corps de règles particulier n'est pas sans incidence sur l'impérieuse réforme du système judiciaire. Cette réforme est

¹¹⁵⁶ SCHNEIDER Catherine, « La souveraineté de l'Etat au carrefour du Droit international et du Droit administratif. Réflexions sur les développements récents du droit transnational de l'action extérieure des collectivités infraétatiques », *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER. Droit Public*, contributions réunies par Jean-Michel GALABERT et Marcel-René TERCINET, Presses universitaires de Grenoble, 1995, op cit, p. 426.

¹¹⁵⁷ La maîtrise de ce pouvoir démontre que « c'est [*bien*] l'Etat qui, maître d'une force matérielle irrésistible, assure la paix et la tranquillité à l'intérieur. » DUGUIT Léon, *Leçons de Droit public général faites à la Faculté de Droit de l'Université égyptienne pendant le mois de Janvier, Février et Mars 1926*, Editions E. de Boccard, *Op.cit.*, p.111.

¹¹⁵⁸ CHEVALLIER Jacques, « L'Etat reste présent dans l'économie, mais à la manière d'un "stratège" et non plus d'un "pilote" », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 164-166 ; Du même auteur : CHEVALLIER Jacques, « Même allégé de certaines fonctions, l'Etat reste un cadre privilégié de régulation politique des sociétés », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Op. cit.*, pp. 199-201.

d'autant plus impérieuse que l'objectif ultime d'un Droit administratif homogène demeure l'instauration de l'Etat de droit en Afghanistan.

b-La réforme d'un système judiciaire anticonstitutionnel

De par la distinction faite par la doctrine allemande entre Droit privé et Droit public, on perçoit bien qu'un Droit administratif, quel que cohérent qu'il puisse être, ne peut avoir de résonance qu'à condition d'avoir en face ou à ses côtés un système judiciaire conforme aux dispositions de la Constitution. L'exigence de réforme du système judiciaire en cours répond à l'affirmation du principe de séparation des pouvoirs¹¹⁵⁹ en Afghanistan. Le Gouvernement et les chambres parlementaires (*Wolessi Jirga* et *Meshrano Jirga*) ont besoin, pour la bonne application de leurs fonctions exécutive et législative, d'une justice qui soit en harmonie avec les principes d'égalité, d'universalité et des droits de l'Homme inscrits dans le marbre en Janvier 2004. Au lieu de cela, la justice rendue en Afghanistan est réputée pour ses caractères expéditif, opaque, inéquitable et martial. C'est au nom des manquements, voire des errements relevés par les rapports des Nations unies sur l'Afghanistan, qu'on est porté de réformer ce système judiciaire anticonstitutionnel. La restauration de la vertu de la justice passe forcément par une adaptation de ce service public aux valeurs accueillies par le Gouvernement et le peuple afghan via la *Loya Jirga* dans la Constitution.

La question de la justice mobilise de vibrantes énergies dans son combat souvent désespéré contre la force mais surtout dans son incapacité à (r)établir les citoyens dans leur dignité. Ainsi vient-il à l'esprit de John RAWLS¹¹⁶⁰ de penser de prime abord la justice en tant qu'équité. Le respect des principes acceptés par tous est le premier pas vers la construction d'une société ou plutôt d'une communauté à caractère éthique, car fondée sur l'affirmation de l'égalité devant la loi¹¹⁶¹. On ne saurait demander aux Afghans d'être altruistes, puisqu'ils disposent d'une autorité judiciaire dûment constituée et dont les missions sont clairement égrainées par la Loi fondamentale.

La justice est un secteur qui fait effectivement partie des priorités invoquées par le nouveau partenariat euro-afghan¹¹⁶². L'autorité judiciaire y est reconnue comme l'un des piliers de l'Etat de droit, garantissant à la fois l'autorité des institutions créées par l'Accord de Bonn et la légitimité de l'Etat sur les scènes nationale et internationale. Tel est de toute manière l'objectif poursuivi par la Conférence de Rome de Juillet 2007 sur la consolidation de l'Etat de droit et l'amélioration de la justice en Afghanistan. Pour sa part, l'Union européenne s'engage à intensifier son appui financier en faveur de son partenaire, afin de parvenir à une

¹¹⁵⁹ DUGUIT Léon, *Leçons de Droit public général faites à la Faculté de Droit de l'Université égyptienne pendant le mois de Janvier, Février et Mars 1926*, Editions E. de Boccard, *Op.cit.*, Onzième leçon : « Les organes de l'Etat et la séparation des pouvoirs », pp. 191-208.

¹¹⁶⁰ RAWLS John, *Théorie de la justice*, Première partie, commenté par PICAUVET Emmanuel, Editions Ellipses, *Collection* « Philo-textes commentaire », Paris, 2001, 72 p.

¹¹⁶¹ Aussi, est-il crucial de rappeler que « Les prérequis d'une communauté humaine viable sont l'accord dans les conceptions de la justice des uns et des autres, un degré suffisant de coordination [...], un degré suffisant d'efficacité [...] et la stabilité (lorsque les infractions surviennent, les forces stabilisatrices doivent entrer en jeu, empêcher des violations ultérieures et tendre à restaurer l'arrangement prévu). » RAWLS John, *Théorie de la justice*, Première partie, commenté par PICAUVET Emmanuel, Editions Ellipses, *Collection* « Philo-textes commentaire », *Op. cit.*, p. 11.

¹¹⁶² Voir rôle de l'Italie, Etat tête de file du rétablissement de ce secteur dans la FIAS, MAHNCKE Jacob, "Continuity Change in Italy's Foreign Policy under the Prodi Government the Cases of Iraq and Afghanistan", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 4, pp. 129-143.

réforme judiciaire fructueuse dans des délais requis par l'Accord de paix et le Pacte pour l'Afghanistan. Pour ce qui concerne l'autre Partie, cet engagement conjoint oblige l'Afghanistan à mettre en place tous les mécanismes appropriés à la connexion de son système judiciaire aux standards internationaux où sont protégés les principes du contradictoire, l'interdiction des traitements dégradants sur les prévenus et la pratiques des infractions politiques ou des condamnations pour blasphème et apostasie.

Une justice de droit commun, efficace et équitable, est aussi le ferment le plus actif de la démocratisation du système politique. Telle administration rassure les citoyens et les partenaires extérieurs dès l'instant où elle offre un cadre propice à la sécurité, à la protection des droits de l'Homme et aux libertés fondamentales, ainsi qu'au bien-être des populations installées sur son territoire¹¹⁶³. Dans cette perspective, les Parties afghane et européenne déclarent travailler à la professionnalisation et à l'indépendance de l'autorité judiciaire¹¹⁶⁴. On revient ainsi à la prise en compte de l'autorité judiciaire dans la théorie de la séparation et de la collaboration des pouvoirs, telle qu'elle est brillamment exposée au *Siècle des Lumières* à l'aune de la « Constitution » anglaise¹¹⁶⁵. Rétrospectivement, et en se référant à la suite de cette pensée, il est loisible de déduire que la seconde puissance renvoie au pouvoir exécutif détenu par l'Etat en tant que sujet de Droit international. Tandis que la troisième puissance, qui aurait pu évoquer les fonctions de l'Etat consacrées au Droit public interne, évoque en réalité l'autorité judiciaire *lato sensu*.

En ceci qu'elle a initialement l'éminente et noble charge de veiller sur la "vie privée" de l'Etat, la justice constitue dès lors le rempart de la souveraineté aux portes des frontières nationales. Ce rôle traditionnel n'est nullement démenti par le développement des systèmes juridiques contemporains. Surtout pour l'Afghanistan où l'autorité judiciaire est condamnée à faire face aux activités criminelles de toute nature allant du trafic de drogues et des armes à la fraude aux droits de douane et de transit, sans oublier la corruption et les actes de terrorisme. La collaboration avec les forces de Police nationales rend d'autant plus exaltantes ses missions aux fins de consolidation de l'Etat de droit, de la légitimité internationale de l'Afghanistan et de la souveraineté nationale.

Sous un autre angle, une justice administrée avec fermeté et impartialité est un vecteur essentiel de la réconciliation nationale, car le caractère chronique de la violence politique dénote bien souvent un sentiment de justice inassouvi. Les fantômes des guerres passées et présentes hantent si fréquemment leurs familles éplorées, que des plans de justice privée sont nécessairement couplés aux inimitiés entretenues depuis des décennies. Et comme pour exacerber les injustices, le nouveau Gouvernement entérine une loi d'auto-amnistie largement soutenue par ceux que l'on surnomme pudiquement "Seigneurs de guerre."¹¹⁶⁶ Autrement dit,

¹¹⁶³ TABBAH Bichara, « La trilogie : sécurité, justice, et progrès social », *Mélanges en l'honneur de Paul ROUBIER, Tome I.- Théorie générale du Droit et droit transitoire, Op. cit.* pp.459-468.

¹¹⁶⁴ *Déclaration conjointe UE-Afghanistan. Engagement en faveur d'un nouveau partenariat entre l'UE et l'Afghanistan*, Strasbourg le 16 Novembre 2005, *op. cit.*, p. 4.

¹¹⁶⁵ L'illustre auteur affirme : « Il y a, dans chaque état, trois sortes de pouvoirs ; la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. » MONTESQUIEU Charles Louis de Secondat (Baron de), *De l'Esprit des Lois*, Nouvelle édition, revue, corrigée et considérablement augmentée par l'auteur, Tome premier, Nourse, Londres, *Op. cit.*, Livre XI. Chapitre VI, p. 207.

¹¹⁶⁶ Voir cas généraux parrainés par les Nations unies à la faveur de la reconstruction des Etats, STAHN Carsten : "United Nations peace-building, amnesties and alternative forms of justice : A change in practice ?", *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Mars 2002, volume 84, n° 845, p. 191-205.

une consécration de l'impunité dont peuvent aujourd'hui se gargariser les chefs de factions et autres criminels de guerre laissés en liberté et même promus à des postes de responsabilité. Une amnistie est fondamentale dans le désir d'amnésie historique et volontaire d'une Nation aussi durement éprouvée que l'Afghanistan. Mais ce désir d'exorcisation du passé doit être un obtenu à la suite d'un acte collectif, postérieur à une juste réparation des maux et torts précédents.

Les comportements mimétiques qui visent à s'inspirer maladroitement des fameuses Commissions « Vérité et réconciliation »¹¹⁶⁷ ou « Justice et vérité » sont une manière dangereuse de réduire en fossile les récriminations et les haines profondes qui continueront fatalement à miner les efforts pour la paix durable¹¹⁶⁸. S'il avait eu l'occasion de réviser ses thèses, John RAWLS aurait certainement intégré ce désir d'amnésie volontaire à la constellation des indicateurs de justice qu'il appelle les *biens premiers*¹¹⁶⁹. Justement, on peut concevoir que ce *soi* soit collectif et que son *estime-propre* conduise à une exorcisation concertée d'un passé douloureux.

Cette parenthèse n'est pas qu'une hypothèse car, au-delà du label démocratie vendu comme masque de légitimité par la Communauté internationale, les Afghans sont avides de justice, instruments aux vertus réparatrices et cognitives¹¹⁷⁰. Le traitement préventif de ces drames récurrents invite à établir durablement les fondements d'une justice qui garantisse les droits des segments les plus frêles de la société : femmes, enfants, prisonniers de guerre, personnes âgées, réfugiés et déplacés bien souvent expropriés. Et leur répression peut tout aussi bien être organisée à travers des procès équitables et non des parodies de justices auxquelles on assisté lors du vote de la loi d'amnistie en Afghanistan.

Que peut donc apporter la justice dans un système où la majorité des acteurs sont unanimes sur l'effacement de toutes les atrocités commises par les groupements armés placés sous leur autorité ? Un collège de professionnels du droit et de praticiens s'est réunis pour tenter de répondre à cette question cruciale en phase de reconstruction post-guerre¹¹⁷¹, si tant il est que la guerre d'Afghanistan est officiellement considérée comme terminée. Selon les participants à cette réflexion, la puissance de la justice est un ferment pour l'instauration de la

¹¹⁶⁷ DERDAELE Elodie, « Réconciliation et paix durable en Afrique du Sud à travers la dialectique de l'unité et de la diversité », in « Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable », *Actes du colloque du Centre Mondial de la Paix*, avec la collaboration de l'Université de la Paix, *Les cahiers de la paix* n° 10-2004, Verdun, pp.119-121 ; AZAR Aïda, « Le Tribunal spécial pour le Liban : Une expérience originale ? », *R.G.D.I.P.* 2007-3, *Op. cit.*, pp. 643-658.

¹¹⁶⁸ GILLE Etienne, « Justice », Editorial, *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 117, Juin 2007, p. 2.

¹¹⁶⁹ Ainsi, leur aurait-il conféré la même portée que ces « choses que des personnes rationnelles veulent quels que soient par ailleurs leurs ambitions ou désirs. Au sens le plus large, il peut s'agir de choses définies par les institutions de référence (par exemple les droits et libertés, les opportunités et les pouvoirs), ou de choses à l'égard desquelles les institutions n'exercent qu'une action régulatrice (comme le revenu ou la richesse) ; ou encore, de choses telles que les bases sociales du respect de soi ou un sentiment d'estime de soi (*sens of one's own worth*)... » RAWLS John, *Théorie de la justice*, Première partie, commenté par PICAUVET Emmanuel, Editions Ellipses, *Op. cit.*, p. 57.

¹¹⁷⁰ Ces populations et nombres de dirigeants « ont besoin de justice. Et cette justice concerne tout autant l'ordre social que la mise au clair du passé récent. On croit toujours que les gens vont oublier les crimes de la guerre. Que la souffrance va s'atténuer, puis disparaître au fur et à mesure que les vieux s'en iront. Mais des charniers sont découverts faisant saigner les vieilles blessures. Et de nouveaux crimes sont commis pour venger les anciens restés impunis. » GILLE Etienne, « Justice », Editorial in *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 117, *Op. cit.*, p. 2.

¹¹⁷¹ Voir GABORIAU Simone, PAULIAT Hélène, *Justice et démocratie*, Préface de Guy CANIVET, *Actes du colloque de Limoges*, 21-22 novembre 2002, Ministère de la Justice et Secrétariat général du Conseil de l'Europe, Pulim (Presses universitaires de Limoges), 535 p.

démocratie sur des bases saines, entendu que le système politique dont il est question puise ses racines sur les principes d'égalité, d'alternance et de responsabilité politiques. Si le postulat de base implique que celui qui a accepté de payer ses dettes envers la société peut accepter le verdict des urnes, le présupposé de fond laisse à penser qu'à contrario, l'individu qui a tout mis en œuvre pour échapper à la justice n'est pas doté des aptitudes requises pour se plier aux délibérations du suffrage universel. Il pèse sur sa probité l'hypothèque majeure de l'irresponsabilité ou pire, de l'impunité.

Des pays comme le Chili et l'Argentine ; la République Démocratique du Congo et El Salvador ont pu recoudre le tissu social et poser les bases de la démocratie représentative sur les cendres de leurs crimes internes. Mais il a fallu au préalable s'adonner au "jeu" de la justice, parce que cette dernière a le don de régénérer les ressources humaines et revitaliser la psychologie des Nations. Tout ce qu'il convient d'éviter, c'est que la justice ne soit trop longue et lente comme en ex-Yougoslavie où l'impact psychologique des peines prononcées contre les coupables s'est émoussé ; ni sommaire ou inexistante comme au Darfour, au risque d'encourager la violence entre communautés. Il est incontestable que des problèmes de procédure et d'instruction existent, mais les exemples des juridictions pénales *ad hoc* pour l'ancienne Yougoslavie et pour le Ruanda ; le modèle consensuel de la *Commission Vérité et Réconciliation* en Afrique du Sud permettent, toutes proportions gardées, de conclure à l'avènement d'une justice « accoucheuse d'Etats » et de démocratie¹¹⁷².

Du coup, une implication substantielle de l'Union européenne et/ou ses Etats membres dans les tâches de relèvement de la justice, comme il en est avec la Mission EUPOL Afghanistan, est un formidable "démultiplicateur d'influence"¹¹⁷³ sur la scène internationale. Contribuer à la réforme de la justice est effectivement considérée par l'Organisation des Nations unies comme une mission à part entière du dispositif de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Sa vocation à désamorcer les crises et les conflits en frappant d'une manière exemplaire les menaces et atteintes à l'ordre public est saluée par le Secrétaire général des Nations unies comme un instrument indispensable et auquel l'Organisation universelle devrait avoir de plus en plus recours¹¹⁷⁴. Mais voilà, l'exhortation du Secrétaire général s'apparente à une antienne. En Janvier 1995, le *Supplément à l'Agenda pour la paix* recommande déjà une posture stratégique invitant l'ONU à se consacrer aux tâches de construction de la paix (*Peace building*). Tandis que les Organisations à caractère régional telles que l'OTAN et l'Union européenne s'emploient d'une manière ou d'une autre aux missions de maintien de la paix (*Peace keeping*), selon la sémantique usitée dans les rapports correspondants de M. BOUTROS-GHALI¹¹⁷⁵.

Parmi les activités appelées à résorber les crises itératives du type que connaît aujourd'hui l'Afghanistan, les Nations unies individuellement ou en sous-traitance avec des Etats membres, travaillent à la restauration des systèmes administratifs et judiciaires des Etats en déréliction. Ainsi d'autres services publics vitaux à la promotion des valeurs

¹¹⁷² GABORIAU Simone, PAULIAT Hélène, *Justice et démocratie*, Préface de Guy CANIVET, *Actes du colloque de Limoges*, 21-22 novembre 2002, *Op. cit.*, pp. 36-48.

¹¹⁷³ HAËRI Paul, *De la guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, 2008, *Op. cit.*, p. 168.

¹¹⁷⁴ Voir notamment, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous. Rapport du Secrétaire général*, A/59/2005 du 24 Mars 2005.

¹¹⁷⁵ Voir LIEGEOIS Michel, *Maintien de la paix et diplomatie coercitive. L'organisation des Nations unies à l'épreuve des conflits de l'après-guerre froide*, Préface du Général Jean COT, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 128, 218 et 219.

démocratiques sont-ils pris en main pour rénover les infrastructures civiles dévastées. Nous venons de voir les voies de restauration de la Fonction publique, du droit administratif et de la justice. Il reste maintenant à apprécier la portée de l'éducation et de la culture dans le post-crise.

2°)-Le redressement du système éducatif et culturel, soubassement de la paix durable

L'individu est l'élément fondateur de la souveraineté de l'Etat. C'est pour cette raison qu'il convient d'en promouvoir et protéger les capacités et l'intégrité, afin de remettre en scelle une société libre, indépendante et égalitaire¹¹⁷⁶ qui plus est, une société en développement extrêmement divisée. Tel est le but que doit atteindre le redressement du système éducatif et culturel, soubassement de la paix durable car l'aménagement des ressources humaines fait entièrement partie des mécanismes de reconstruction de l'Etat en Afghanistan. L'engagement qui lie ce dernier à l'Union européenne depuis le 16 Novembre 2005 prend clairement en compte cet aspect fondamental du processus de normalisation.

Ainsi, les Parties entreprennent-elles de rétablir le secteur éducatif et culturel ravagé par des décennies de guerre. A travers le symbole d'obscurantisme qu'est la marginalisation des jeunes filles et des femmes de l'éducation scolaire, l'école est le service public qui aura souffert plus que tout autre de la folie meurtrière qui s'est emparée de l'Afghanistan au cours de ces quarante (40) dernières années¹¹⁷⁷. Les ravages causés sur l'école sont d'autant plus considérables que la plupart des infrastructures, transformées en quartiers généraux et caches d'armes, ont été littéralement pulvérisées à l'arme lourde ou bombardées par voie aérienne. Le traumatisme, la perte des valeurs et des énergies sont immenses lorsqu'on se représente des générations entières d'Afghanes et d'Afghans qui n'ont jusqu'à ce jour jamais appris. Malgré les grandes parades de la Communauté internationale et du Gouvernement d'Hamid KARZAI, le système éducatif est encore aujourd'hui l'un des parents pauvres de la reconstruction post-conflit et de nombreux enfants, sans perspectives d'avenir, errent dans les rues. Les besoins essentiels dénombrés dans le domaine de l'éducation au moment où l'Administration intérimaire s'installait à Kaboul restent donc à satisfaire¹¹⁷⁸.

Par ailleurs, aussi bien en situation de conflits internes que de guerre classique, les œuvres de mémoire font l'objet de destruction délibérée¹¹⁷⁹, de pillage et de trafic qui alimentent les marchés mondiaux de l'art. La Seconde Guerre mondiale a ainsi vu des œuvres de Maître dérobées des musées et des collections privées, tant dans les pays de l'Axe que chez les *Alliés*. Les guerres médiévales et les expéditions punitives organisées dans les anciennes colonies occidentales d'Afrique et d'Asie furent coutumières de rapines dont l'un des objectifs visait distinctement le patrimoine culturel et artistique des territoires conquis. Les crises contemporaines ont, évidemment, leurs lots de malheurs dans le domaine des ouvrages culturels, dont un certain nombre se trouve classé au patrimoine mondial de l'UNESCO.

¹¹⁷⁶ Voir SCELLE Georges, « Le Droit constitutionnel international », *Mélanges R. CARRE DE MALBERG*, Librairie du Recueil Sirey, *Op. cit.* pp. 501-515.

¹¹⁷⁷ ROBERT Emilie, « Une école déshéritée », *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 108, p. 16-17.

¹¹⁷⁸ PHILIP Bruno, « Des besoins vitaux à l'éducation, du système médical au réseau routier, tout est à faire ou à refaire », *Le Monde*, 22 Janvier 2002, p. 2.

¹¹⁷⁹ GOY Raymond, « La destruction intentionnelle du patrimoine culturel en droit international », *R.G.D.I.P.* Tome 109, 2005-2, pp. 273-304.

Telles sont, entre autres, les conséquences de cette nature qu'il y a notamment lieu de déplorer au Liban, au Kosovo¹¹⁸⁰ et en Afghanistan¹¹⁸¹.

Le développement est, de toute évidence, le premier rempart contre la violence politique et il est incontestablement devenu un domaine à part entière de la fabrication de la paix¹¹⁸². Or, parmi les volets les plus substantiels qui concourent au développement se trouve l'éducation, dans la mesure où elle agit à titre préventif et de manière indélébile sur les consciences. Comme les Gouvernements en adoptent librement et précautionneusement le principe à travers l'Acte constitutif de l'UNESCO¹¹⁸³, et tel que l'a soutenu KANT, la paix ne doit, dès lors, pas être savourée en tant qu'absence de guerre ni de différend. Plutôt en tant qu'état de quiétude et de stabilité individuelle et générale institutionnalisé. Le seul état qui, à l'instar d'une société éduquée et formée ; libre dans son imagination et sa créativité ; dominée par le sentiment d'égalité, est réceptif au paradigme de la *paix perpétuelle*¹¹⁸⁴.

C'est la raison pour laquelle, l'éducation et la culture influent profondément sur le partenariat politique et économique conclu entre l'Union européenne et l'Afghanistan en 2005. En effet, à l'exclusion de l'enseignement maternel, tous les secteurs de l'éducation nationale sont concernés par un effort de réforme qui envisage de transformer l'école en privilégié du développement économique, social et scientifique de l'Afghanistan. L'Union européenne encourage tout d'abord la coopération bilatérale menée par certains de ses Etats membres dans le secteur éducatif auprès du Gouvernement afghan. Ainsi de la France, qui prend en charge la reconstruction de l'Institut pédagogique de Kaboul¹¹⁸⁵ et la rénovation des établissements secondaires nés de l'historique coopération franco-afghane¹¹⁸⁶. A l'implication des pouvoirs publics s'adjoint celle de nombreuses Organisations non-gouvernementales françaises actives sur le terrain, même au plus haut degré de la politique intégriste pratiquée par le régime des *Taliban*¹¹⁸⁷.

La toute première année scolaire, à peu près normale après la chute des fondamentalistes, peut ainsi commencer le 21 Mars 2002 et coïncider avec le nouvel an en

¹¹⁸⁰, SERBENCO Edouard, "The protection of Cultural Property and Post-Conflict Kosovo", *Revue québécois de droit international*, 2005, 18.2, pp.91-126.

¹¹⁸¹ MAKHMALBAF Mohsen, *En Afghanistan, les bouddhas n'ont pas été détruits, ils se sont écroulés de honte*, Editions Mille et une nuits, Evreux, 2001, 110 p. ; Egalement, BOINET Alain et al., *Afghanistan. La mémoire assassinée*, Mille et une nuits, Evreux, 2001, 141 p.

¹¹⁸² PEIGNEY Pierre (Textes recueillis et présentés par), *La gestion des sorties de crise. Actions civilo-militaires et opérations de reconstruction*, colloque organisé par l'Union des associations d'auditeurs de l'Institut des hautes de Défense nationale (UAIHEDN) et par la Fondation pour les études de défense (FED-CREST), le 17 Décembre 1997 à l'Ecole militaire de Paris, La Documentation française, *Collection « Perspectives stratégiques »*, Paris, 1998, 157 p.

¹¹⁸³ Celui-ci dispose que « les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix. » *Convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture*, adoptée à Londres le 16 Novembre 1945, Préambule, alinéa 2.

¹¹⁸⁴ KANT Emmanuel, *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*, G. Fischbacher, *Op. cit.*, Paris, 1880, 65 p.

¹¹⁸⁵ TURMO Gérard, « L'Institut pédagogique de Kaboul reconstruit par la France », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 117-Juin 2007, pp. 8-11.

¹¹⁸⁶ GILLE Etienne, « La descendance d'Esteqlâl et de Malâlâi », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 96, 1^{er} trimestre 2002, p. 48 ; DELLOYE Emmanuel, « Le programme pédagogique français », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 96, 1^{er} Trimestre 2002, p. 49. Egalement, SARRE Daniel, « L'école Esteqlâl-Malâlâi de Djalâlâbâd », *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 97, 2^e Trimestre 2002, p. 17-18.

¹¹⁸⁷ Voir dossier spécial « Les ONG françaises en Afghanistan », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 120, Février 2008 (1^{er} Trimestre), pp. 2-29.

Afghanistan suivant la logique du calendrier lunaire¹¹⁸⁸. Outre la réhabilitation des établissements scolaires largement défavorisés¹¹⁸⁹, l'aide française vise également l'instauration des programmes d'alphabétisation des femmes afghanes¹¹⁹⁰.

Le volet culturel, dont la réhabilitation des organes de presse¹¹⁹¹ et des établissements de cinéma¹¹⁹² est la sources motrice, reprend peu à peu des couleurs dans un pays jeté dans l'oubli des poussières pourpres¹¹⁹³ durant des décennies. Au plus fort de la guerre civile opposant les factions des anciens combattants antisoviétiques, la plupart des infrastructures dédiées à la presse et au cinéma sont détruites. Particulièrement, lors de l'assaut donné par les groupements les plus lourdement armés pour le contrôle de Kaboul entre Mars et Avril 1992. Après l'épisode de la violence militaire, les divertissements tels que le cinéma qui est surtout une industrie ; tout comme le cerf-volant, symbole d'une capitale conviviale, sont strictement réprimés par le régime fondamentaliste sous couvert de respect à la tranquillité et de protection des mœurs publiques. Les contributions consenties pour la réhabilitation des activités sociales et culturelles doivent donc être élevées à l'image du retard accusé sous les obus des *Moudjahidin* et sous la férule des Mollah.

Cependant, malgré cette embellie, des efforts considérables restent encore à fournir en matière d'équipement des établissements d'enseignement supérieur, comme en témoigne le cas de l'Université de Kandahar¹¹⁹⁴. La situation des femmes reste encore préoccupante, au regard de l'amélioration irrégulière de leur statut en tant que citoyennes, agents économique et social et en tant que conjointes pour ce qui concerne leur vie privée¹¹⁹⁵. Le soutien d'autres politiques nationales est un élément d'affirmation de la présence européenne en Afghanistan. Aussi, convient-il de souligner que la coopération germano-afghane n'est pas en reste dans les domaines de l'éducation nationale, car le Gouvernement fédéral a mis en place un certain nombre de Centres culturels et d'établissements scolaires, qui bénéficient par ailleurs d'un prolongement rural de la politique allemande à travers les Equipes Provinciales de Reconstruction¹¹⁹⁶.

En raison du rôle central qu'occupe l'Education dans un pays, l'Union européenne invite l'Afghanistan à déployer un système d'échanges par la signature de conventions de coopération scientifique au niveau de l'enseignement supérieur. L'octroi de bourses d'études européennes et une assistance linguistique par immersion sont des éléments retenus comme voies de réalisation appropriées de cet engagement. S'agissant particulièrement du domaine

¹¹⁸⁸ DUPAIGNE Bernard, « Le nouvel an afghan », *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 97, pp. 8-10.

¹¹⁸⁹ ROBERT Emilie, « Une école déshéritée », *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 108, p. 16-17 ; BRUNEL Valérie, « Les enfants de rues à Djalalabad », *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 108, p. 18-19.

¹¹⁹⁰ KAMAL Marjan, « Un centre pour les femmes à Ghazni », *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 108, p. 20-21 ; également, D'AFGHANISTAN Leylâ, « La genèse du Droit de la femme en Afghanistan », *Les Cahiers du CREMOC* n° 36, Février 2003, pp. 23-33.

¹¹⁹¹ GERDIL-MARGUERON Yann, « La France fait revivre la presse de Kaboul », *Courrier International*, n° 619, 12-18 Septembre 2002, p. 14.

¹¹⁹² GILLE Etienne, « L'opération de France-culture », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 96, 1^{er} Trimestre 2002, p. 50-51.

¹¹⁹³ NIVAT Anne, *Lendemain de guerre en Afghanistan et en Irak*, Fayard, Collection « Le Livre de Poche », Paris, 2004, 478 p.

¹¹⁹⁴ MANALAI Nadjib, « Kandahar : une ville qui se reconstruit », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 112, *Op. cit.* pp. 10-12.

¹¹⁹⁵ WALDMAN Amy : « For Afghan Women, Progress is Uneven », extrait de *The New York Times*, Wednesday, September 11, 2002, in *Le Monde* du 11 Septembre 2002, p. 5

¹¹⁹⁶ NORDENSKJÖLD Von, « L'Allemagne et l'Afghanistan », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 105, p. 7-8.

de la culture, les Parties envisagent de promouvoir l'échange permanent¹¹⁹⁷. Dans le *continuum* de la Constitution de Janvier 2004, qui reconnaît à toutes les langues afghanes le statut de langues officielles dans leurs localités, l'UE et l'Afghanistan entendent encourager la ratification de la Convention de l'UNESCO relative à la diversité culturelle¹¹⁹⁸. Un séminaire international est d'ailleurs organisé à cet effet en 2003¹¹⁹⁹ afin de mobiliser les efforts des donateurs en faveur de l'exceptionnel patrimoine artistique de l'Afghanistan, dont de nombreuses œuvres font l'objet, comme dans d'autres cas de conflits, d'un commerce illicite florissant¹²⁰⁰.

Par-delà l'aspect purement artistique, il est essentiel de rappeler que la culture est un vecteur primordial de la puissance des nations, à en juger par ses capacités de résistance aux influences sociale, politique et économique des pays industrialisés, qui se répandent très rapidement à travers le monde¹²⁰¹. A cet égard, la sauvegarde et la préservation du patrimoine culturel de l'Afghanistan sont des missions indispensables, qui participent effectivement au renforcement de l'identité nationale d'un pays dont le moindre repère culturel vaut autant qu'un don financier si ce n'est davantage¹²⁰². On déborde sans doute d'idéalisme mais il est indéniable que les sculptures, manuscrits antiques et ornements rupestres d'Afghanistan exposés dans les musées les plus prestigieux du monde représentent les ambassadeurs impassibles de l'âme du pays et des valeurs profondes que celui-ci entend partager avec les civilisations voisines¹²⁰³.

Dans ce domaine encore, le rôle des Etats membres est capital et la coopération française s'applique tout particulièrement à (re)mettre à flot les immenses ressources archéologiques d'Afghanistan¹²⁰⁴. La solidarité franco-afghane est si bien enracinée, qu'elle est depuis Avril 1980 remarquablement institutionnalisée à l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture¹²⁰⁵. C'est le cas de dire que l'*exception culturelle française*¹²⁰⁶ trouve en Afghanistan une terre d'élection particulièrement propice¹²⁰⁷. A la tête

¹¹⁹⁷ Tout particulièrement, « *le dialogue dans des secteurs qui sont le reflet de l'identité culturelle ainsi que de la diversité culturelle et linguistique* .» Déclaration conjointe UE-Afghanistan. Engagement en faveur d'un nouveau partenariat entre l'UE et l'Afghanistan, Strasbourg le 16 Novembre 2005, *Op. cit.*, p. 7.

¹¹⁹⁸ Déclaration conjointe UE-Afghanistan. Engagement en faveur d'un nouveau partenariat entre l'UE et l'Afghanistan, Strasbourg le 16 Novembre 2005, *Op. cit.*, p. 7.

¹¹⁹⁹ CAMBON Pierre : « Séminaire international à Kaboul : la réhabilitation du patrimoine culturel », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 98, 3^e Trimestre 2002, p. 27-30.

¹²⁰⁰ Voir pour le cas du Liban, BOUSTANY Katia, « Beyrouth : problèmes de préservation des biens culturels dans un contexte post-conflituel de reconstruction », *Revue québécoise de droit international*, 2000, 13.2, pp. 137-254.

¹²⁰¹ PADIS Marc-Olivier, « Résistance culturelle et puissance créatrice », *Esprit*, n° 283, Mars-Avril 2002, p. 38.

¹²⁰² RAHIMI Atiq, « Aspects culturels de l'identité afghane », *Cahiers du CREMOC* n° 36, Février 2003, pp.11-21.

¹²⁰³ HUNTINGTON Samuel P., « Le dialogue entre les civilisations doit s'engager », entretien conduit par Michel FAURE, *L'Express*, n° 2625, 25-31 Octobre 2001, p. 2.

¹²⁰⁴ La réorganisation de la DAFA (Délégation Archéologique Franco-Afghane) est l'une des recommandations faites par le rapport transmis au président de la République et au Premier ministre en 2002, LEVY Bernard-Henri, *Rapport au Président de la République et au Premier Ministre sur la contribution de la France à la reconstruction de l'Afghanistan*, Grasset, *Op. cit.* pp. 158 notamment ; Egalement, CLERC Jean-Pierre, *L'Afghanistan, otage de l'Histoire*, Les Essentiels Milan, *Op. cit.*, p. 9-10.

¹²⁰⁵ JACQUEMOND Jean-Gabriel, « Les 25 ans d'AFRANE à l'UNESCO », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 110, Juillet 2005, p. 10 ; Egalement, SINGH Kishore, « Le rôle de l'UNESCO », *Revue québécoise de droit international*, 1999, 12.1, pp. 41-53.

¹²⁰⁶ Voir à titre historique, DELAYGUE Matthieu, « L'exception française à l'épreuve de l'histoire », *La revue de l'Histoire*, n° 21-Avril-Mai-Juin 2005, 98 p ; Egalement, SAINT-GILLES L., « L'émergence d'un outil

du mouvement sans précédent qui vise à promouvoir *l'éducation multiculturelle et interculturelle*, l'UNESCO est un partenaire de premier ordre des dynamiques de reconstruction post-guerre sur fond de compréhension, de dialogue et de respect mutuel¹²⁰⁸. En effet, le mandat conféré à l'Organisation spécialisée des Nations unies et le développement de ses missions vers l'affirmation d'un droit subjectif à l'éducation ouvrent une perspective prometteuse dans la gestion des sorties de crise.

Suite à l'indispensable adéquation qui lie son Acte constitutif à la Charte des Nations unies, l'UNESCO s'invite dans le domaine de la paix par son instrument d'élection qu'est la culture¹²⁰⁹. Pour ambitieuse qu'elle puisse paraître, la perspective ne paraît pas moins pragmatique par rapport aux programmes instrumentalisés d'aide publique au développement, de reconstruction partisane des institutions ou de pacification incertaine de théâtres difficiles comme l'Afghanistan. L'énoncé programmatique des valeurs que l'Organisation entend disséminer pour rendre chaque acteur responsable de son destin et de celui des autres est un espace de décision absolument neutre quant à sa finalité. Même s'il est vrai qu'on est obligé de se soumettre ici à un *jugement téléologique*¹²¹⁰, car nombre d'Etats comme la France en font bien une source d'influence personnelle.

L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture produit un droit structuraliste¹²¹¹ sous-tendu par un certain nombre d'instruments subséquents à son Acte constitutif et dont l'Afghanistan pourrait vigoureusement se saisir pour la réhabilitation de son système éducatif. En sa qualité d'Etat membre depuis le 4 Mai 1948¹²¹², l'Afghanistan doit définitivement assumer ses engagements au titre de la Convention sur la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. Tel que l'affirme par ailleurs la Constitution, sous l'aiguillon des principes d'universalité et d'égalité des citoyens, il ne devrait plus exister quelque discrimination à l'encontre des femmes et des minorités sociologiques au sein de l'école afghane. La réalisation de cet objectif, qui relève davantage d'une stratégie d'*égalité de chance* que d'une recherche d'assimilation des sociétés autochtones aux valeurs universelles, passe nécessairement par une réforme législative et

diplomatique : les services culturels français à New York (1944-1963)», *Relations internationales*, n° 121, Printemps 2005, pp. 43-58.

¹²⁰⁷ SCIOLINO Elaine : « Afghanistan, terre de mission de l'Elysée », *Courrier International* n° 619, 12 au 18 septembre 2002, p. 14 ; Egalement, MONGIN Olivier : « Paris- Dreux- Kaboul », entretien réalisé par ROY Olivier, ROMAN Joël, *VIDEAU-FALGUEIRETTES Hermine, Esprit*, n° 282, Février 2002, p. 6-33 ; DELLOYE Emmanuel, « France-Afghanistan », propos recueillis par PIAT-DUROZOI Isabelle, *Armée D'Aujourd'hui* n° 270-Mai 2002, p. 10-11.

¹²⁰⁸ On note d'ailleurs que « Ces valeurs servent de base aux efforts positifs tendant à bâtir la paix durable non seulement entre Etats, mais aussi entre groupes ethniques, culturels et religieux, paix basée sur les principes d'équité, de partage et de solidarité internationale. » SINGH Kishore, « Le rôle de l'UNESCO », *Revue québécoise de droit international*, 1999, 12.1, p. 41.

¹²⁰⁹ L'Organisation « se propose de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. » Acte constitutif, Article premier, § 1, in *Textes fondamentaux*, Edition 2004 comprenant les textes et amendements adoptés par la Conférence générale lors de sa 32^e session (Paris, 2003), UNESCO, Paris 2004, p. 8.

¹²¹⁰ BEURLIER Eugène, *Les grands philosophes. E. KANT*, Librairie Bloud & Cie, Collection « Science et religion. Etudes pour le temps présent », Paris, 1903, p. 56.

¹²¹¹ SINGH Kishore parle quant à lui d'une action normative, tant ces instruments ont vocation à produire des effets contraignants auprès des Etats membres, in « Le rôle de l'UNESCO », *Op.cit.*, p. 41.

¹²¹² Voir *Textes fondamentaux*, Edition 2004, *Op.cit.*, p. 219.

réglementaire abrogeant toute disposition normative favorable à la ségrégation intellectuelle et culturelle.

Tel qu'il ressort du partenariat stratégique euro-afghan, la mosaïque des Peuples que constitue l'Afghanistan appellent également à une application effective de la Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle. Une adaptation des programmes éducatifs aux matériaux locaux et leur ouverture au programme national sont indispensables à la consolidation de l'identité et de l'unité nationales consubstantielles à la République. La Constitution afghane se pose d'ailleurs en gardienne de ces valeurs auxquelles les dirigeants devraient soigneusement donner une forme consistante.

Par ailleurs, la préoccupation qu'attise "le droit à l'éducation" occupe une place capitale dans l'agenda de l'institution spécialisée des Nations unies, comme en témoignent les actes correspondants visant à renforcer les engagements qui incombent aux Gouvernements¹²¹³. Ces appels à la tolérance, adressés en 1990, sont prémonitoires de ce que ressemblera l'Afghanistan six années plus tard lorsque les *Taliban* accèdent au pouvoir pour appliquer leur politique de destruction systématique du patrimoine culturel afghan antérieur à l'ère musulmane¹²¹⁴.

Le rôle de l'UNESCO se dévoile enfin à la lumière de l'universalisme que porte la *Déclaration Mondiale* de 1990 en son article 3¹²¹⁵. Hormis la lourde hypothèque que constitue la pauvreté, il n'est cependant pas anecdotique de rappeler que l'exclusion sociale à l'endroit des minorités nationales et des femmes est une réalité que l'Afghanistan a encore du mal à dissimuler sept (7) après la conclusion de l'Accord de paix. Le Gouvernement afghan fait d'ailleurs de cet universalisme repris par les *Objectifs du Millenium* à l'horizon 2020, un sujet de polémique quant à l'*afghanisation*¹²¹⁶ des matériaux éducatifs visant pourtant à donner un libre accès de toutes les Afghanes et de tous les Afghans "à l'éducation fondamentale". Ce blocage intentionnel du bien-être des populations, avons-nous souligné, est de nature à perpétuer leur ignorance et partant leur soumission aux élites dirigeantes.

Or, ces élites sont loin de réaliser qu'à travers l'action culturelle, la France est parvenue à développer un vaste réseau diplomatique, dont les services adéquats installés au siège des Nations unies à New York, s'illustrent par une activité qui confère une influence

¹²¹³ Il en ainsi de la *Déclaration Mondiale sur l'Education pour tous*, qui engage les Etats membres à « respecter et faire fructifier le patrimoine culturel, linguistique et spirituel commune, de promouvoir l'éducation d'autrui, de défendre la cause de la justice sociale, de protéger l'environnement, de se montrer tolérant envers les systèmes sociaux, politiques ou religieux différents du leur, en veillant à ce que les valeurs humanistes communément admises et les droits de l'homme soient sauvegardés, et d'œuvrer pour la paix et la solidarité internationales dans un monde caractérisé par l'interdépendance .» Article I §2 de la *Déclaration Mondiale sur l'Education pour tous*, in SINGH Kishore, « Le rôle de l'UNESCO », *Op. cit.*, p. 43.

¹²¹⁴ BOINET Alain et al., *Afghanistan. La mémoire assassinée*, Colloque « Patrimoine d'Asie centrale » UNESCO, le 2 Mars 2001, Editions Mille et une nuits, *Collection « Les petits livres »*, n° 39, Octobre 2001, *Op. cit.*

¹²¹⁵ Ledit article énonce : « Tous les enfants, tous les adolescents et tous les adultes devraient avoir accès à l'éducation fondamentale. A cette fin, il convient de développer les services éducatifs de qualité et prendre des mesures systématiques pour réduire les disparités .» SINGH Kishore, « Le rôle de l'UNESCO », *Revue québécoise de droit international*, 1999, *Op. cit.*, p. 43.

¹²¹⁶ Voir *Millennium Development Goals : Islamic Republic of Afghanistan Country Report 200. Vision 2020*, Publications commissioned by the Islamic Republic of Afghanistan and sponsored by the United Nations Development Programme (UNDP), Edité par SW multimedia ltd/Bangladesh [Disponible sur: info@swmultimediabd.com], *Op. cit.*

significative au pays. Au point que certains croient y voir émerger un véritable “outil diplomatique”¹²¹⁷. Tandis que de nombre d’experts concluent à un échec de la France dans le marché de la reconstruction post-crise en Afghanistan¹²¹⁸, l’action culturelle permet à ce pays d’avoir un impact psychologique majeur, non pas sur le processus récent et incertain établi par l’Accord de Bonn, mais plutôt sur les racines profondes de la société afghane : l’éducation et la formation des élites¹²¹⁹. L’apport des Etats membres de l’Union européenne acquiert encore plus de densité au travers de l’action culturelle de l’Allemagne¹²²⁰.

Par-delà sa vocation à promouvoir la paix durable dans un Etat en sortie de crise, la culture au sens le plus large apparaît définitivement comme un instrument de puissance pour les acteurs qui savent en maîtriser les enjeux¹²²¹. Le pouvoir d’agglomération des citoyens résulte d’ailleurs autant de l’ordonnancement juridique, que du génie de la culture, des sciences et de l’Education. La situation de l’Afghanistan, pays où l’enseignement scolaire aura été la principale victime des différentes idéologies qui se sont succédées, se prête parfaitement à la nécessité de réhabiliter tous les services publics promoteurs d’égalité, de liberté et de solidarité. Le modèle québécois donne une idée de ce que peut apporter l’école à l’éveil de la citoyenneté et au dialogue interculturel, en s’appropriant des thématiques de lutte contre les discriminations sociales. Ainsi, le pas engagé par la Constitution et les textes internationaux y relatifs vers le pluralisme politique se trouve-t-il emboîté par la dynamique éducative pour le pluralisme culturel¹²²².

On irait certainement pas - pour l’instant - jusqu’à supprimer les références religieuses à l’éducation comme au Québec mais on peut concevoir qu’en Afghanistan, les programmes scolaires se fondent dorénavant sur les critères linguistiques afin de construire l’identité et l’unité nationales sur le génie culturel et non plus sur un repli communautaire propice à l’intolérance. Des lois ordinaires et des textes d’application doivent donc être adoptés dans le continuum de la Constitution pour rendre effectives les dispositions affirmant l’égalité des langues afghanes et le devoir d’en faire des langues officielles dans les régions où elles sont majoritairement pratiquées. On pourrait ainsi concevoir, à l’instar de l’exemple québécois qui investit sur l’égal accueil des communautés nationales, une relecture de la mission de l’école afin d’en faire à la fois un espace de *scolarisation*, d’*afghanisation* et de *socialisation*¹²²³. Comme le schéma est appliqué dans les pays industrialisés, il deviendrait psychologiquement et structurellement impossible que les Afghanes et Afghans formés par le respect des mêmes valeurs, se livrent à des conflits fratricides tels que ceux auxquels l’Afghanistan se livre depuis le renversement de la monarchie en Juillet 1973.

¹²¹⁷ SAINT-GILLES L., «L’émergence d’un outil diplomatique : les services culturels français à New York (1944-1963)», *Relations internationales* n° 121, Printemps 2005, pp. 43-58.

¹²¹⁸ Le Lieutenant-colonel Paul HAÉRI, qui a servi en Afghanistan, en Côte d’Ivoire, au Kosovo et en Bosnie affirme à propos de l’Afghanistan qu’ « à la différence d’autres acteurs européens, la France n’installe aucun dispositif particulier car elle n’y voit finalement aucun enjeu majeur pour le pays. » HAERI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 225.

¹²¹⁹ LEVY Bernard-Henri, *Rapport au Président de la République et au Premier Ministre sur la contribution de la France à la reconstruction de l’Afghanistan*, Grasset/ La Documentation française, *Op cit.*, pp. 19-25.

¹²²⁰ NORDENSKJÖLD Von, « L’Allemagne et l’Afghanistan », *Les Nouvelles d’Afghanistan* n° 105, p. 7 à 8.

¹²²¹ PADIS Marc-Olivier, « Résistance culturelle et puissance créatrice », *Esprit*, n° 283, Mars-Avril 2002, p. 38 ; RAHIMI Atiq, « Aspects culturels de l’identité afghane », *Les Cahiers du CREMOC* n° 36, *Op. cit.*, pp.11-21.

¹²²² SAINT-PIERRE Céline, « Education interculturelle et éducation à la citoyenneté : le rôle de l’école », *Revue québécoise de droit international*, 1999, 12. 1, pp. 217-224.

¹²²³ SAINT-PIERRE Céline, « Education interculturelle et éducation à la citoyenneté : le rôle de l’école », *Op. cit.*, p. 218.

A travers la redéfinition du rôle de l'école, c'est la mission de l'Etat qui se trouve renouée, car dans une société où le tissu économique est aussi largement déchiré, le redémarrage des services publics et du secteur privé restera pour longtemps assujéti aux orientations de la Puissance publique. Ceci signifie que le Gouvernement afghan doit se préparer à jouer pleinement, et dès aujourd'hui, son rôle irremplaçable de cœur battant de la Nation¹²²⁴. La vertu du vouloir vivre ensemble ne peut trouver un creuset confortable que dans l'unité autour des valeurs de *socialisation* et donc de mise en rapport des élèves, des parents d'élèves, des enseignants et des autorités publiques promues par une école résolument républicaine et démocratique. Le sens de la chose publique dérivé de la République se complétant ainsi avec la force d'égalité insufflée par la démocratie. Tel est le socle dont la rigidité permettra à l'Union européenne et ses membres de contribuer à la fabrication de la paix durable en Afghanistan. Les dispositions du partenariat stratégique conclu le 16 Novembre 2005 à Strasbourg s'inscrivent dans cette perspective.

Toutefois, la fabrication de la paix durable implique également la poursuite d'un dialogue politique permanent avec tous les acteurs de la scène politique afghane, y compris donc les représentants des *Taliban* qui restent avant tout citoyens afghans. On convient dès l'abord que ce dialogue doit être prioritairement dirigé à l'endroit du Gouvernement, dont les succès sur le terrain de la reconstruction peuvent par ailleurs être jugés au nombre sans cesse croissant des pourfendeurs. Voilà pourquoi, en parallèle à l'analyse des mécanismes fournis et renforcés par l'Europe dans le post-crise, l'aide européenne au relèvement, base du développement durable de l'Afghanistan invite à une étude visant à évaluer la conditionnalité politique des donateurs.

Paragraphe 2 : L'examen de la conditionnalité politique de l'aide européenne au relèvement

La notion de conditionnalité peut, pour être claire dès l'accueil des énoncés, signifier d'échanger un avantage contre l'adhésion à un comportement précis¹²²⁵. La conditionnalité se présente, à l'origine, comme une soupape de sécurité à l'usage des institutions dites de *Bretton Woods*¹²²⁶, pour s'assurer un engagement responsable de leurs partenaires. La conditionnalité repose, de ce fait, sur un *critérium* plus ou moins précis au respect duquel est soumise l'assistance sollicitée ou promise auprès de la Communauté internationale. Il s'agit en l'occurrence d'une contrepartie exigée aux acteurs afghans en échange de l'aide publique

¹²²⁴ Nombre d'auteurs défendent vigoureusement la thèse « De l'Etat en tant que personnification de la nation », in CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Librairie de la société du Recueil Sirey, Paris, Tome premier, *Op. cit.*, pp. 11-15.

¹²²⁵ On pense notamment à « l'idée de soumettre l'octroi d'un avantage, par exemple de type commercial, ou d'une aide, le plus souvent d'une aide au développement, au respect d'un certain nombre de critères, de pratiques ou de droits. » JOLY Christian, « La conditionnalité politique », in MEHDI Rostane (Dir.), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Pedone, Paris, 2002, p. 63.

¹²²⁶ Les accords signés en Juillet 1944 à Bretton Woods créent le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (B.I.R.D.). –Toutefois, la B.I.R.D. ; la Société financière internationale (S.F.I.) créée le 25 Mai 1955 ; l'Association internationale de développement (A.I.D.) créée le 24 Septembre 1960, ainsi que le Centre international pour le règlement des différends sur les investissements (CIRDI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), respectivement établis les 18 mars 1965 et 11 Octobre 1985, font partie de la Banque mondiale, voir CHARPENTIER Jean, *Institutions internationales*, 14^e édition, 1999, op cit, p. 116 et LEFEBVRE Maxime, *Le jeu du droit et de la puissance*, PUF, 2000, *Op. cit.*, pp.228-230 ; Egalement, DE GROVE-VALDEYRON Nathalie, HAMDOUNI Saïd, *Les institutions internationales et communautaires*, Ellipses, 2002, *Op. cit.*, pp. 74 et 78.

pourvue pas les bailleurs de fonds à la reconstruction et au développement politique, social et économique du pays.

C'est pour cette raison que l'idée de conditionnalité comporte en elle-même une dimension négative¹²²⁷ ; et une dimension positive, dans la mesure où elle peut permettre à l'expansion de certaines valeurs¹²²⁸. Cette manière d'intervenir indirectement dans les orientations politiques de certains Etats tout en prévenant de ne point s'immiscer dans leur domaine réservé ni attenter à leur indépendance séduit d'autres acteurs internationaux, qui en usent pour soutenir leurs objectifs de Politique extérieure. Ainsi apparaît la fameuse doctrine de la "carotte" et du "bâton", car l'idée d'une conditionnalité implique en définitive une aide et une sanction, en l'absence de compensation¹²²⁹. L'Union européenne se saisit de cette pratique, qui est devenue un puissant instrument de coopération internationale vis-à-vis des pays en voie d'industrialisation, et dont l'UE use volontiers en son sein pour pallier les manquements des Etats-nations¹²³⁰.

En conséquence, au pivot de la stabilisation structurelle appliquée au moyen des efforts d'appui à la démocratisation et à la sécurisation de l'Etat, l'Union envisage la conditionnalité politique comme support essentiel au processus de reconstruction et à la coopération au développement, ainsi qu'adjuvant à la prévention des conflits en Afghanistan. Les présents développements consistent donc à voir en quels termes et avec quel succès, l'Union européenne parvient-elle à promouvoir le paradigme de la bonne gouvernance (A) et le principe connexe de l'effectivité de l'Etat (B).

A : LA PROMOTION DU PARADIGME DE LA BONNE GOUVERNANCE

L'examen général des instruments communautaires relatifs à l'aide au développement montre combien l'Union européenne est attachée à la notion de gouvernance¹²³¹. Une communication de la Commission européenne présente d'ailleurs en sa première note les différentes facettes de la gouvernance selon l'Union. La présentation qui en est faite¹²³² est ainsi exposée :

"La gouvernance a trait à la capacité d'un Etat à servir ses citoyens. La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société. La manière dont les services publics fonctionnent, les ressources publiques sont gérées et les pouvoirs réglementaires publics sont exercés constitue le

¹²²⁷ Lorsqu'elle use « de la menace de suspendre, ou de la suspension, d'une aide ou d'un avantage à un pays .» JOLY Christian, « La conditionnalité politique », in MEHDI Rostane (Dir.), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Pedone, *Op. cit.*

¹²²⁸ Telle que la mise « en place des programmes ou actions spécifiques de promotion de la démocratie .» JOLY Christian, « La conditionnalité politique », *Op. cit.*

¹²²⁹ MIKAIL B., «Le bâton sans la carotte. Une nouvelle politique américaine au Moyen-Orient?», *Revue internationale et stratégique*, n° 59, Août. 2005, pp. 31-40.

¹²³⁰ VERCAUTEREN Pierre: «La crise de l'Etat dans l'Union européenne. Une sortie de crise par une refondation du sens ? », *A.F.R.I.* 2001, Volume 2, pp. 293-315.

¹²³¹ FODHA Hassan, « Les Nations unies et la bonne gouvernance : de la théorie à la pratique », Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence : La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat, Colloque des 14 et 15 Décembre 2001, sous la direction de Rostane MEHDI, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp. 223-226.

¹²³² Voir "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et sociale européen et au Comité des Régions. La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne", Bruxelles, le 30.08.2006, document COM (2006) 421 final, p. 4. –Egalement, voir document COM (2003) 615).

principal problème à traiter dans ce contexte. La gouvernance est une mesure de base de la stabilité et des acquis d'une société. A mesure que les notions de droits de l'homme, de démocratisation, de démocratie, d'état de droit, de société civile, de décentralisation et de saine gestion des affaires publiques gagnent en importance et en pertinence, cette société prend la forme d'un système politique plus complexe et la gouvernance se transforme en bonne gouvernance."

Ainsi se décline l'ensemble des pièces qui composent la conditionnalité politique de l'aide européenne au relèvement des "Etats sous perfusion", ce qui vaut autant pour les pays récemment libérés du joug colonial que pour les Etats en sortie de crise comme l'Afghanistan. L'Union européenne affirme, au niveau communautaire, cette vertu de bonne gouvernance, qu'elle perçoit par ailleurs comme l'un des principaux objectifs stratégiques de son élargissement¹²³³. De proches en proches, elle étend au rythme des réformes structurelles, sa force d'attraction vers le Proche-Orient et l'ancien espace géostratégique soviétique. A travers l'adhésion de Chypres et des anciennes Républiques soviétiques de la Mer Baltique, l'Europe surveille dorénavant les portes de la Turquie et de la Fédération russe. Le déploiement de deux Représentants spéciaux de l'Union européenne en Afghanistan et en Asie Centrale montre à quel point l'UE s'implique dans le jeu d'équilibres délicats qui se trame autour de la Mer Caspienne. En dehors des engagements dus au renouveau afghan, l'Asie fait effectivement partie de ces régions où l'Union européenne utilise fréquemment le dialogue politique au sein de comités conjoints composés de groupes de travail établis entre la Communauté européenne et nombre d'Etats partenaires¹²³⁴.

Le soutien à la formation d'une société civile, ainsi qu'aux techniques de saine gestion des finances publiques sont les secteurs prioritairement visés par l'Union européenne dans ses relations avec les partenaires asiatiques. Les Représentants de l'Union européenne dans certains de ces pays jouent un rôle déterminant en nouant des accords de coopération et de partenariat circonstanciés pour alimenter le dialogue politique¹²³⁵. Le Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Asie centrale et le rapporteur spécial pour cette région sont des instruments que l'Union met à profit dans ce dispositif¹²³⁶. S'agissant précisément de la situation afghane, la Commission européenne affirme, au regard des efforts déjà consentis envers d'autres pays d'Asie, que le potentiel afghan en matière de démocratie et de bonne gouvernance est exceptionnel et conforme aux engagements pris par les nouvelles autorités vis-à-vis des partenaires internationaux¹²³⁷. On ne peut ne pas y percevoir une évocation

¹²³³ La Commission européenne la résume en une « capacité de jeter des ponts entre l'Europe et ses citoyens », voir *Gouvernance européenne. Un Livre Blanc*, Bruxelles, le 26.07.2001, document COM (2001) 428 final, p. 3.

¹²³⁴ Le groupe *Indian Development and Economic Assistance Scheme (IDEAS)* est mis en place pour coordonner, entre autres, la coopération bilatérale entre la Commission et l'Inde en matière de bonne gouvernance, voir "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et sociale européen et au Comité des Régions. La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne", point 3.3. *La gouvernance en Asie*, Bruxelles, le 30.08.2006, document COM (2006) 421 final, p. 20.

¹²³⁵ A l'exemple des RSUE pour le Tadjikistan et le Turkménistan.

¹²³⁶ Les initiatives régionales concernent l'ASEAN avec le programme *ASEAN Programme for Regional Integration Support (APRIS II)* et l'*Asia-Europe meeting (ASEM)* notamment, in "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et sociale européen et au Comité des Régions. La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne", point 3.3. *La gouvernance en Asie, Op. cit.*

¹²³⁷ La Commission affirme, à cet effet, que « [l]a coopération avec l'Afghanistan représente un cas tout à fait particulier, du point de vue de la portée de l'engagement de l'UE, l'importance du cadre multilatéral et les énormes défis en matière de gouvernance démocratique et d'appropriation par le pays .» "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et sociale européen et au Comité des Régions. La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne", point 3.3. *La gouvernance en Asie, Op. cit.*

feutrée au nouveau partenariat conclu le 16 Novembre 2005 et qui encadre désormais l'ensemble de la coopération euro-afghane.

En somme, il s'avère opportun de s'intéresser de près aux programmes interactifs que l'Union met en route pour la promotion de la bonne gouvernance en Afghanistan. Les questions de démocratisation ayant été étudiées précédemment, il importe d'examiner, dès à présent, les aspects spécifiques relatifs aux mesures d'éradication de la corruption (1), à la lutte contre la production et le trafic des stupéfiants (2) ainsi qu'à la protection des droits de l'Homme (3).

1°)-Les mesures d'éradication de la corruption

Indépendamment de la situation particulière de l'Afghanistan, l'Europe considère d'une manière générale, que la corruption nuit au développement des Etats¹²³⁸. Le régime démocratique se nourrit ainsi définitivement de la primauté de la règle de droit car la lutte contre la corruption implique un système judiciaire suffisamment rôdé pour, au mieux prévenir et, au pire réprimer les atteintes aux mécanismes de saine gestion des affaires publiques et aux principes des droits humains.

A partir de ces éléments, on peut relever que la corruption est un phénomène qui touche l'ensemble des secteurs d'activité fondamentaux à la vie des sociétés et aux rapports qu'elles doivent nécessairement entretenir avec d'autres nations. Les déficits de l'administration ou sa capture par des entités vouées à l'économie criminelle et illicite constituant la base de cette dérégulation.

En effet, selon le Programme mondial des Nations unies contre la corruption, ce phénomène tentaculaire désigne une attitude de détournements névrotique des biens publics par les agents publics et privés, à des fins d'enrichissement personnel et au grand dam des intérêts de la Collectivité¹²³⁹. Les caractéristiques de l'"Etat hors-la loi" naguère attribuées à l'Afghanistan sous la houlette des *Taliban*¹²⁴⁰ n'ont point du jour au lendemain avec l'instauration d'institutions publiques permanentes. Bien au contraire, alors qu'on avait enfin cru assister à un sauvetage *in extremis* de ce pays, la manne financière injectée par les

¹²³⁸ Aussi, déclare-t-elle que « la corruption constitue un obstacle majeur pour atteindre les objectifs de développement, elle considère néanmoins que la corruption est l'un des résultats de mauvaises pratiques de gouvernance et de l'absence de systèmes de gestion et de contrôle transparents et qui rendent compte. La lutte contre la corruption ne doit donc pas être considérée de manière isolée mais doit être intégrée dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté, et dans l'appui aux processus de gouvernance démocratique .» Voir "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et sociale européen et au Comité des Régions. La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne", *Op. cit.*, p. 5-6.

¹²³⁹ Une pratique qui définit « toute transaction entre acteurs des secteurs privé et public par laquelle des services collectifs d'utilité publique sont illégalement transformés en profits personnels .» La corruption comporterait même des risques pour la stabilité des sociétés, au travers des entorses aux valeurs démocratiques et aux principes de l'Etat de droit. Voir convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption, résolution de l'Assemblée générale n° A/RES/58/4 du 21 Novembre 2003, Préambule, alinéa 1.

¹²⁴⁰ Voir KHERAD Rahim, « La paix et la sécurité internationales à l'épreuve du régime des Tâlebân (actes de terrorisme et logique de coercition) », *Op. cit.*, pp. 69-71 ; Egalement, NABATI Mikael F., "SIMPSON Gerry : *Great Power and Outlaw State : Unequal Sovereigns in The International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, *Revue québécoise de droit international*, 2003, 16.2, pp. 383-385.

donateurs extérieurs¹²⁴¹ génère, parmi nombre de ses effets pervers, des cas de malversations et de détournements à grande échelle¹²⁴². A telle enseigne que la contrebande et l'économie souterraine constituent les principales ressources nationales. Pourrait-on parler, à l'instar des pays producteurs de pétrole d'Afrique, qu'il y aurait une sorte de "malédiction" de l'aide internationale au développement, ou serait-il encore question du prétendue nature réfractaire des pays pauvres aux principes de démocratie et de gestion transparente des sociétés?

A en croire l'un des principaux acteurs de l'ingénierie constitutionnelle et démocratique en Afghanistan, l'économie souterraine règnerait en tyran dans ce pays¹²⁴³. Par-delà les procédures de légalité, dont l'examen des normes constitutionnelles montre la pertinence plus en amont, la lutte contre la corruption fait place à la question de la légitimité du nouvel Etat afghan¹²⁴⁴. Et cette licéité n'a pas seulement pour but de mériter le label de démocratie et d'Etat de droit décerné par la Communauté internationale ou la Constitution républicaine. Elle ne dérive pas non plus d'incantations et de bonnes intentions.

La licéité du système économique, à laquelle les Etats et Organisations internationales concourent en Afghanistan est prévue par l'Accord de Bonn appelant notamment l'Administration intérimaire à créer une structure bancaire nationale¹²⁴⁵. Or, il est un lieu commun que de rappeler, à propos de saine gestion des deniers publics, le rôle central du budget de l'Etat¹²⁴⁶. Les instruments communautaires relèvent clairement ces éléments en soulignant que la corruption met à mal la crédibilité d'un gouvernement et la légitimité du régime politique en place. Et, injustice contre les segments les plus démunis de la société, la corruption « *constitue très souvent une taxe sur les pauvres.* »¹²⁴⁷ Est-il encore nécessaire de se demander s'il y en a parmi la population afghane ? Dans tous les cas, le budget de

¹²⁴¹ Au sortir des Conférences internationales sur l'Afghanistan à Tokyo et à Berlin, l'aide internationale à l'égard de ce pays est estimée à 15 milliards USD à l'horizon 2009, voir CASTEL-DOMPIERRE E., « L'aide internationale à l'Afghanistan. Le grand malentendu », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 108, Février 2005 (1^{er} trimestre), *Op. cit.*, p. 3 à 4. –Il importe de signaler, en outre, l'effacement des 90% des 11. 13 milliards USD de dette contractée envers la Russie durant les années sombres de leur histoire commune, voir *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général*, § 59 in fine, document A/62/345-S/2007/555 du 21 Septembre 2007.

¹²⁴² Aux termes du rapport du Sénat français sur la stabilisation en Afghanistan, « L'administration centrale souffre d'une fonction publique inefficace, incompétente et souvent corrompue », voir VINÇON Serge, ROHAN Josselin, BOULAUD Didier, GAUTIER Gisèle et LUC Hélène, "Afghanistan, an IV: Une stabilisation fragile", rapport n° 339, 2004-2005, Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat, *Op. cit.*, p. 20. –Cela en va presque de soi, tant certaines analyses pensent qu'« Il serait hasardeux de dire qu'en Afghanistan, pays qui n'est pas réputé pour sa transparence, il n'y eut pas de détournements, de corruption ou de surfacturation », E. CASTEL-DOMPIERRE, « L'aide internationale à l'Afghanistan. Le grand malentendu », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 108, *Op. cit.*, p. 6.

¹²⁴³ Ainsi, « [l]a plus grande part de l'économie était et est toujours informelle ou illégale ; elle enrichit les mafias et les réseaux clientélistes actifs dans le trafic de drogues et autres pratiques souterraines, qui détournent une partie des ressources de l'Etat sans contribuer à son financement. » RUBIN Barnett R., « Afghanistan: la souveraineté comme condition de la sécurité », *Questions internationales*, n° 28 – Juillet-Septembre 2005, *Op. cit.* p. 178-179.

¹²⁴⁴ Il s'agit donc d'une entreprise qui vise à « renforcer sa capacité à mobiliser durablement des ressources pour produire les services indispensables, ce qui exige la croissance de l'activité économique licite. » RUBIN Barnett R., « Afghanistan: la souveraineté comme condition de la sécurité », *Op. cit.*, p. 179.

¹²⁴⁵ Les participants adoptent l'idée d'« une banque centrale de l'Afghanistan, qui régule la masse monétaire du pays au moyen de procédures transparentes et vérifiables. » Accord de Bonn, *Op. cit.*, III.C, § 4 in fine.

¹²⁴⁶ RUBIN Barnett R., « Afghanistan: la souveraineté comme condition de la sécurité », *Op. cit.*, p. 179.

¹²⁴⁷ Voir "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen. Gouvernance et développement", Bruxelles, le 20.10.2003, Document COM (2003) 615 final, point 2.6.(31), p.11.

l'Afghanistan est presque exclusivement alimenté par l'aide internationale, tandis qu'une bonne partie de l'économie nationale est fournie par les ressources illicites et plus particulièrement des recettes du pavot à opium. Autant dire que tout les éléments du décor sont plantés pour que la corruption devienne la voie royale vers la revitalisation d'un tissu économique et social en lambeaux.

L'apparition de ce phénomène en période électorale ou dans le fonctionnement des chambres parlementaires inquiète, d'autant plus qu'elle obère les principes de responsabilité et de représentativité des organes intéressés. Son irruption dans la justice constitue un déni d'Etat de droit et témoigne d'une fracture sociale profonde à travers l'infiltration des services de l'Administration publique. A la faveur des lacunes du Gouvernement d'Hamid KARZAI, certaines Organisations Non-Gouvernementales semblent, par ailleurs, mettre à profit leur expertise pour "siphonner" à leur propre avantage une assistance internationale dont certains relativisent curieusement le détournement en raison de son abondance. Une observation faite à ce sujet devrait étonner ceux qui prônent la gestion transparente et efficace de l'assistance internationale, tant elle vise à minorer la proportion du phénomène¹²⁴⁸. Erreur d'appréciation car la corruption, quelles qu'en soient le degré et la proportion des ressources auxquelles elle s'attaque, ne constituera jamais un indicateur de prospérité et de développement pour un Etat. Surtout, pour un Etat dont les voies de la reconstruction et de la stabilisation demeurent pavées de mines.

L'apport de 3,1 milliards d'euros à l'Afghanistan entre 2002 et 2006 permet néanmoins à l'Union européenne de demander à son partenaire un certain nombre de comportements encourageants en matière de gouvernance¹²⁴⁹. Il en est ainsi de la mise en place d'institutions étatiques durables, opérantes et responsables devant les organes compétents (administrations parlementaires, juridictions indépendantes, autorités administratives indépendantes). Ainsi, parmi les engagements pris par le Gouvernement afghan en vue du nouveau partenariat conclu avec l'Union européenne, il est clairement question d'éradication de la corruption. C'est précisément à cet effet que la Déclaration conjointe du 16 Novembre 2005 unit les aspects politique et économique du développement afghan pour un traitement global du paradigme de la bonne gouvernance¹²⁵⁰.

En conséquence, en tant qu'extension de l'Accord de Bonn du 5 Décembre 2001, cet engagement incite l'Union européenne à s'investir politiquement dans l'instauration des organes délibérants¹²⁵¹. L'appui technique et financier aux organes ayant en charge l'élaboration des règles obligatoires, générales et impersonnelles retient particulièrement l'intérêt de l'Union en raison de leur éminente responsabilité quant à l'adoption des mesures de prévention et de répression de la corruption. Le rôle de la Loi écrite et laïque doit donc être

¹²⁴⁸ Selon l'auteur : « Corruption et détournements il y eut sans doute mais dans une mesure certainement acceptable face à l'importance de l'aide. » CASTEL-DOMPIERRE E., « L'aide internationale à l'Afghanistan. Le grand malentendu », *Op. cit.*, p. 6 ; LABROUSSE Alain, « Faut-il brûler (toutes) les ONG ? », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 112, *Op. cit.*, p. 13-14 ; LAFRANCE Pierre, « Qui, que, à quoi servent les ONG ? », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 105, p. 3 ; Egalement, LABROUSSE Alain, « Les relations entre PRT et ONG dans l'est », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 116, *Op. cit.*, pp.9-12.

¹²⁴⁹ Voir déclaration conjointe UE-Afghanistan du 16 Novembre 2005, *Op. cit.*

¹²⁵⁰ Voir déclaration conjointe UE-Afghanistan, *Op. cit.*, *Gouvernance politique et économique*.

¹²⁵¹ La Partie européenne affirme alors qu'elle « continuera d'aider l'Afghanistan à bâtir des institutions fortes, responsables et libres de toute corruption, à l'échelle nationale comme provinciale, destinées à favoriser l'Etat de droit et à garantir une perspective démocratique, en particulier grâce à la nouvelle Assemblée nationale et aux Conseils provinciaux. » Déclaration conjointe UE-Afghanistan, *Op. cit.*

redéfini face aux tentations, soit de recourir à la loi martiale qu'inspire la jurisprudence islamique, soit de s'avouer vaincue devant une pratique *contra legem* et préjudiciable, tant à l'économie nationale qu'à la crédibilité des pouvoirs publics.

L'Accord de Bonn est aussi le cadre qui permet à la France de faire jouer ses atouts, en nouant avec l'Afghanistan un programme qui vise à former le personnel de l'administration parlementaire et dont elle est la nation tête de file. Ceci constitue un élément essentiel du dispositif mis en place pour l'instauration d'un Etat de droit, car ce programme entend aménager des institutions constitutionnelles compétentes. A cet effet, l'appui technique et l'expérience pratique du Parlement français s'ajoutent ainsi à l'expertise locale du Programme des Nations unies pour le développement¹²⁵². On pourrait déplorer que ce partenariat ne soit pas compris parmi les tâches constituant le mandat du Représentant spécial de l'Union européenne, afin de promouvoir la coordination et la cohésion de la politique européenne en Afghanistan.

Comme il est indiqué précédemment, la perspective d'un système de nomination claire et équitable des agents publics, d'une volonté de lutte contre l'enrichissement illicite et d'élimination des pratiques patrimoniales, situe la gestion publique au cœur du partenariat euro-afghan. Toute contribution d'un acteur extérieur à un processus de stabilisation est donc un marché potentiel dont il attend des dividendes¹²⁵³ ; et on ne peut dire à cet égard, que l'action de l'UE soit neutre par rapport à celle d'autres partenaires étrangers de la reconstruction. Les jeux d'influences s'imbriquent d'autant aux visées de puissance qu'aux opportunités ouvertes aux entreprises placées sous la juridiction des acteurs intervenants.

Toutefois, à l'aune du pessimisme qui se dégage d'un rapport rendu par le Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, il y a quelques raisons de se montrer sceptiques. En Août 2007, le nouveau Gouvernement met en place une Autorité administrative indépendante chargée de la gouvernance locale. Une initiative qui donne alors l'impression qu'une attention particulière est portée à la gestion des secteurs public et privé à l'échelle régionale et provinciale¹²⁵⁴ où l'activité économique est florissante. Jusqu'à ce jour, les actions de cette Autorité administrative indépendante font apparaître une amélioration de l'extension de l'Autorité centrale dans la province du Wardak par exemple. Tandis qu'elle contribue un tant soi peu à harmoniser la coopération entre le Gouvernement et les acteurs internationaux intervenant à Musa Qala.

Dans l'un et l'autre cas, le personnel local est recruté pour superviser les contrôles et des dirigeants sont nommés *in situ* par le chef de l'Etat sur recommandation de la Direction chargée de la gouvernance locale¹²⁵⁵. Cette collaboration permet de tendre vers les objectifs définis par le Pacte pour l'Afghanistan: recrutement au mérite après consultation de personnes compétentes et crédibles soucieuses de l'intérêt général ; amélioration palpables des mesures

¹²⁵² VINÇON Serge, ROHAN Josselin, BOULAUD Didier, GAUTIER Gisèle et LUC Hélène, "Afghanistan, an IV: Une stabilisation fragile", rapport n° 339, 2004-2005, *Op. cit.*, Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat, p. 40-41.

¹²⁵³ Voir HAËRI Paul, *De la guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, 2008, *Op. cit.*, pp. 166, 168, 169.

¹²⁵⁴ Voir *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général*, VI, § 33, Document A/62/722-S/2008/159 du 6 Mars 2008.

¹²⁵⁵ Voir *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général*, *Op. cit.*, VI, § 34.

de lutte contre l'économie informelle et garantie des droits humains¹²⁵⁶. Pour ce qui concerne précisément la corruption, le Gouvernement crée un *comité interinstitutionnel* au mois d'Août 2006 pour en éradiquer les méfaits au sein de l'administration centrale et des institutions infranationales.

Depuis lors, les résultats probants du programme national de lutte contre l'enrichissement illicite se font toujours attendre. Le rapport spécial des Nations unies sur la situation afghane et ses implications dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales après la Conférence de Paris de Juin 2008, ne met toujours pas en évidence les avancées conséquentes réalisées à ce sujet¹²⁵⁷. De même, les travaux sur l'accessibilité des départements ministériels au fléau de la corruption n'ont pas encore livré leurs conclusions. Une attente qui, sans être pessimiste, n'augure pas de lendemains qui chantent, d'autant plus que le Gouvernement atermoie à ratifier la Convention de l'Organisation des Nations unies contre la corruption, qu'il a pourtant paraphé en Août 2007¹²⁵⁸.

Au regard de ces atermoiements, on peut donc se demander si l'Union européenne a efficacement soutenu l'Afghanistan par la consolidation des mécanismes d'audit et de contrôles financiers, caractéristiques d'une saine gestion des finances publiques. Une telle interrogation est de nature à évaluer la conditionnalité politique de l'UE envers l'Afghanistan. Mais on est aussi préoccupé par le fait qu'elle prête le flanc aux observations qui voient en l'Union européenne une "machine à sous", dont les prestations ne seraient pas assorties d'obligations de résultat. Sous cet angle, le partenariat avec l'Afghanistan ne semble pas s'éloigner du tempérament de la coopération bien rôdée, appliquée à l'endroit des pays du groupe ACP¹²⁵⁹.

En dépit des politiques catastrophiques avérées en matière de gouvernance en Afrique, l'Union européenne continue à y apporter son aide financière et économique substantielle¹²⁶⁰. A l'exception du Zimbabwe, qui est soumis à un embargo sur les équipements militaire et paramilitaire¹²⁶¹. Ce qui est inquiétant avec la posture de complaisance ou de convenance envers l'Afghanistan, c'est qu'à la lumière des attentats du 11 Septembre, ce territoire est traversé par des enjeux complexes qui sous-tendent, non plus la seule stabilisation du pays, mais aussi et surtout la paix et la sécurité internationales. D'où l'intérêt de conditions d'ordre politique et économique fermement exprimées à l'endroit et à l'encontre du pays partenaire,

¹²⁵⁶ *Pacte pour l'Afghanistan*, in lettre du Représentant permanent de l'Afghanistan auprès de l'Organisation des Nations unies au Président du Conseil de sécurité, 9 Février 2006, Document S/2006/90, *Op. cit.*, pp. 6, 7 et 10.

¹²⁵⁷ Ce qui est certain, c'est que ce rapport recommande vivement au Gouvernement de « renforcer l'état de droit en appuyant le Programme national de justice et la Stratégie national de justice et en luttant plus vigoureusement contre l'impunité et la corruption. » *Rapport spécial présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1803 (2008) du Conseil de sécurité relative à la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan*, §10 b), Document S/2008/434, 3 Juillet 2008.

¹²⁵⁸ Voir *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général*, *Op. cit.*, VI, § 35.

¹²⁵⁹ Voir "Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et sociale européen et au Comité des Régions. La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne", Bruxelles, le 30.08.2006, COM (2006) 421 final, *Op. cit.*, pp. 11-15 notamment.

¹²⁶⁰ Voir BRODIN Claire, « L'efficacité de l'aide européenne pour le développement », *A.F.R.I.* 2006, Vol. 7, pp. 591-603.

¹²⁶¹ Le cas du Zimbabwe, soumis à des sanctions communautaires en vertu de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, paraît effectivement marginal, par rapport à la pléthore des régimes politiques corrompus qui peuplent l'Afrique, voir position commune du Conseil 2002/310/PESC (ou 310/2002 ?) du 18 Février 2002.

afin d'attendre de l'aide fournie des résultats précis dans des domaines tout aussi bien identifiés. Au cas échéant, des mesures restrictives voire contraignantes doivent être adoptées à l'encontre des comportements défavorables à l'amélioration sensible du sort des populations.

Ces mesures peuvent d'ailleurs consister en une formation systématique du personnel politique et administratif aux techniques modernes de gestion publique, avec évaluation périodique des compétences au cours de séminaires. Les Universités, les grandes Ecoles et Instituts spécialisés de l'Europe pourraient ainsi être intégrés à ces programmes pour lever définitivement l'hypothèse du sous-développement. A moins que celui-ci impliquât autre chose qu'une formation de qualité.

Quoi qu'il en soit, l'Europe est particulièrement exposée aux méfaits de la corruption en Afghanistan. Ses pays membres constituent les principaux marchés des produits illicites de cette pratique, comme ceux venant d'ailleurs d'autres pays déstructurés situés à la périphérie de l'Union. C'est notamment pour cette raison que le renforcement de la bonne gouvernance en Afghanistan implique surtout une politique européenne vigoureuse en matière de lutte contre la production et le trafic des stupéfiants.

2°)-La lutte contre la production et le trafic des stupéfiants

La fluidité des activités criminelles dans un système économique globalisé porte en elle un sérieux risque de *contamination* du marché mondial¹²⁶². L'Union européenne est au centre de ce type de menace, qui n'épargne aucun des grands pôles de la gouvernance mondiale que sont l'Asie du Sud-Est, les Etats-Unis d'Amérique et l'Europe. C'est pour cette raison que les quatre (4) instruments stratégiques adoptés par l'Union aux fins de reconstruction de l'Afghanistan¹²⁶³ se préoccupent autant de la lutte contre la production et le trafic des stupéfiants après le démantèlement des *Taliban*. La production de la drogue atteint son premier niveau record en 2003-2004¹²⁶⁴, en pleine gestion du Gouvernement soutenu à bout de bras par la Communauté internationale.

C'est dans cette optique, que le *Country Strategy Paper* 2003-2006 s'inspire des Conclusions du *Conseil Affaires générales* du 22 Juillet 2002 réitérant l'appel à l'éradication du trafic des drogues produites en Afghanistan¹²⁶⁵. A travers cet instrument adopté par la Commission européenne pour pourvoir à la reconstruction, conformément à la coopération bilatérale euro-afghane et aux mécanismes de financement multilatéraux du post-conflit, l'Union européenne prend toute la mesure de cette activité criminelle, tant pour les économies nationales que pour la stabilité des relations internationales. En plus de fausser le calcul des revenus économiques et financiers, la drogue a la particularité de soutenir aisément la

¹²⁶² MAILLARD Jean de, « La mondialisation de l'économie du crime s'accompagne de la criminalisation de l'économie mondialisée », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 167-169.

¹²⁶³ On dénombre ainsi le RSUE pour l'Afghanistan, le *Country Strategy Paper (CSP) 2003-2006*, la *déclaration conjointe UE-Afghanistan* en faveur d'un nouveau partenariat et la Mission de police EUPOL Afghanistan.

¹²⁶⁴ LABROUSSE Alain, *Afghanistan, Opium de guerre, opium de paix*, Mille et une nuits/Fayard, 2005, p. 210.

¹²⁶⁵ Voir "Afghanistan – 22 July 2002 General Affairs Council conclusions", point 1, in *Country Strategy Paper (CSP) 2003-2006*, *Op. cit.* annexe 2.

violence illicite en permettant à des groupements armés illégaux, ainsi qu'à des groupes terroristes et *mafias* de disposer de sources de financement généreuses.

L'instrument communautaire d'aide au développement de l'Afghanistan repose également sur les travaux de l'Office des Nations unies sur la Drogue et le Crime (ONUDC), dont les rapports révèlent un accroissement significatif de la production des opiacés dès 2002, autrement dit au moment où commence à s'oublier le pouvoir des fondamentalistes et où s'installe effectivement l'Autorité Intérimaire d'Afghanistan¹²⁶⁶. En raison de ces risques qui menacent directement la sécurité et la santé publique au sein des Etats membres, l'Union européenne décide d'allouer une dotation de dix (10) millions d'euros pour aider à la lutte contre la culture du pavot à opium sur le territoire afghan¹²⁶⁷. Les voies de l'opium et de l'héroïne de l'Afghanistan à l'Europe semblent à présent identifiées¹²⁶⁸. Car, en raison du caractère illicite de ces activités, il est difficile d'en déterminer les points de transit avec certitude. Ce qui est globalement reconnu, c'est qu'aux axes traditionnels que constituent l'Iran, les Balkans (Albanie, Macédoine et Kosovo notamment), la Turquie et le Pakistan voire l'Inde, s'ajoutent d'autres d'apparition ou réactivation plus récente représentés par l'Irak et la Jordanie. Il importe de souligner à cet effet, que la "route" passant par le nord de l'Afghanistan est sujette à des trafics constants et prospères. Cette dernière emprunte les réseaux installés dans les anciennes républiques soviétiques d'Asie Centrale (Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan), la Fédération de Russie elle-même et l'Ukraine avant de se disperser par la suite dans les Etats autrefois dénommés Pays d'Europe Centrale et Orientale.

La difficulté à identifier les principales voies d'écoulement des drogues illicites est attestée par le fait que « *ces axes de trafic communiquent et les trafiquants peuvent très rapidement changer de route en fonction des initiatives de la répression ou des impératifs de la demande sur les marchés de consommation [...]* »¹²⁶⁹. Or, comme en témoignent les statistiques des saisies et de la consommation des stupéfiants sur le territoire de l'Union, l'Europe s'adjuge la palme du plus grand marché des drogues produites en Afghanistan¹²⁷⁰. La coopération des autorités du pays producteur, des pays de transit et de ceux qui composent le marché définitif est indispensable à la réalisation des mesures que tente de prendre la Communauté internationale quant à l'élimination des stupéfiants d'origine afghane. Une perspective qui, outre la formation des forces de sécurité afghanes, incite à mobiliser les structures de police et de justice pénale inter-gouvernementales ainsi que celles de tous les pays impliqués.

En considération des implications transfrontalières du trafic des drogues, l'UE privilégie donc une approche essentiellement régionale des procédures d'éradication mises en place: "*The problems and challenges facing Afghanistan require both national actions but also regional cooperation most notably on the drugs and refugee issues.*"¹²⁷¹ Cette approche est, sinon consensuelle, du moins promotrice de l'indispensable dialogue que l'Afghanistan est invité à avoir au sein de sa classe politique mais aussi avec ses voisins. Une telle démarche

¹²⁶⁶ Voir *Country Strategy Paper (CSP) 2003-2006, Op. cit.* "Executive summary", p. 1.

¹²⁶⁷ *Country Strategy Paper (CSP) 2003-2006, Op. cit.*, "Executive summary", p. 2.

¹²⁶⁸ LABROUSSE Alain, *Afghanistan. Opium de guerre, opium de paix*, Mille et une nuits/Fayard, *Op. cit.*, pp. 219-238.

¹²⁶⁹ LABROUSSE Alain, *Afghanistan. Opium de guerre, opium de paix*, Mille et une nuits/Fayard, *Op. cit.*, p. 220.

¹²⁷⁰ Voir rapport annuel 2004 de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) : « Etat du phénomène de la drogue dans l'Union européenne et la Norvège », Listonne/Luxembourg, 2004, p. 53.

¹²⁷¹ Voir *Country Strategy Paper (CSP), Op. cit.*, 3. *Regional Co-operation*, p. 14.

semble préserver l'ensemble des paramètres concourant à la paix durable, entendu qu'elle vise un traitement global des problèmes de paix et de sécurité soulevés par la situation afghane. La gestion des questions trans-frontalières comme les flux de réfugiés, des personnes déplacées et des mouvements terroristes incitent forcément à la revitalisation des relations de bon voisinage. C'est à ce prix que doit être menée la lutte contre la production et le trafic des stupéfiants produits en Afghanistan.

Les acteurs européens sont clairement identifiés dans le traitement de cette activité illicite dont dépend pourtant l'essentiel du budget afghan: "*On drugs, regional cooperation plays a major part in the strategy agreed with the Government with lead support from the UK. The EC will support this regional cooperation through promoting links between the various regional governments' drug enforcement agencies and cooperation with international enforcement bodies. Drug and people trafficking are often linked – the regional approach to drugs should take account of this.*"¹²⁷² La succession au *Country Strategy Paper* est assurée par l'engagement conclu en faveur d'un nouveau partenariat euro-afghan¹²⁷³. Il importe dès lors d'évaluer les méthodes les plus efficaces en vue d'en prévenir et d'en réprimer la production.

Dans cette perspective, l'Union européenne adopte quatre (4) types de mesures visant à aider à la lutte contre la culture, la production et le commerce des drogues illicites. Tout d'abord, l'Union appelle le gouvernement afghan à revitaliser son effort dans tous les volets de la Stratégie nationale de lutte contre la drogue. Seule une action globale est susceptible de venir à bout de cette activité protéiforme et dont les revenus servent à alimenter d'autres réseaux de la criminalité organisée. C'est pourquoi l'UE accueille avec satisfaction la volonté exprimée par son partenaire en vue d'établir des instruments d'actions mieux élaborés et porteurs d'une réelle ambition de s'attaquer aux puissants circuits d'écoulement de l'opium et de l'héroïne à partir du territoire afghan.

La principale mesure avancée dans ce cadre consiste précisément à diversifier les moyens de développement et à renforcer l'instrument judiciaire ou juridictionnel¹²⁷⁴. Faut-il encore que la justice afghane soit ferme et indépendante. Or, comme il est abondamment examiné plus haut, les informations officielles des Nations unies sur les condamnations à mort, les exécutions capitales clandestines et les condamnations pour délit d'opium, ne sont pas de nature à se prononcer sur une réelle contribution de justice à la stabilisation de l'Afghanistan en cette période de "ni guerre ni paix".

Cependant, l'aide fournie par l'Union est amenée à être accrue par une intervention financière directe dans les instruments budgétaires de l'Afghanistan. D'où l'intérêt accordé par l'Union européenne à la mise en place du fonds d'affectation spéciale pour l'éradication des drogues et des stupéfiants¹²⁷⁵. La contribution à ces initiatives n'affecte toutefois pas la détermination des acteurs européens à poursuivre leur effort en faveur de l'entreprise globale menée dans le cadre de l'ONUUDC en Afghanistan. Les dispositions du Pacte de Paris

¹²⁷² Voir *Country Strategy Paper (CSP)*, 3. *Regional Co-operation*, *Op. cit.*

¹²⁷³ Et, selon cet instrument qui oriente dorénavant les relations entre l'Union européenne et l'Afghanistan, « [l]a culture, la production et le trafic de stupéfiants continuent de représenter une grave menace pour la sécurité et le développement de l'Afghanistan. » *Déclaration conjointe UE-Afghanistan* du 16 Novembre 2005, *Op. cit.*, *Lutte contre la drogue*, p. 5.

¹²⁷⁴ *Déclaration conjointe UE-Afghanistan* du 16 Novembre 2005, *Op. cit.* *Lutte contre la drogue*, p. 5.

¹²⁷⁵ De sa dénomination originelle *Counter Narcotics Trust Fund*, in *Déclaration conjointe UE-Afghanistan* du 16 Novembre 2005, *Op. cit.*, *Lutte contre la drogue*, p. 5.

paraissent tout à fait pertinentes pour contribuer au renforcement des capacités afghanes en matière de lutte antidrogue, à travers des échanges bien plus réguliers entre les acteurs internes et les partenaires externes du post-conflit. Enfin, pour améliorer les mécanismes de la lutte contre les produits psychotropes, les Parties conviennent avec enthousiasme de faire une réévaluation à intervalles réguliers de ce programme spécifique de l'aide européenne à la reconstruction de l'Afghanistan.

L'action commune relative au Représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan ayant désormais pour but de mettre application la Déclaration conjointe UE-Afghanistan, il importe de voir dans quelle mesure cet instrument de prévention et de gestion des crises de la PESC agit-il en faveur de la lutte contre les stupéfiants¹²⁷⁶. Le mandat du RSUE comporte, en effet, la lutte contre le trafic des drogues¹²⁷⁷. La participation de cet organe à la mission de son confrère, Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Asie Centrale renforce la vocation régionale de l'action européenne¹²⁷⁸. Pour ce qui concerne la Mission de police de l'Union européenne, on ne peut dire qu'elle vise directement quelque tâche explicite dans le domaine de la lutte contre les drogues. Mais le Comité politique et de sécurité (COPS) se réserve le pouvoir de modifier le plan d'opération (OPLAN)¹²⁷⁹ de manière à éclaircir les travaux de cette Mission¹²⁸⁰, de manière à élargir certainement le rayon d'action d'EUPOL Afghanistan vers cet objectif. On peut néanmoins souligner que le rôle joué par la Mission de police dans la formation des forces de maintien de l'ordre aux tâches de police judiciaire et particulièrement de justice pénale, comporte nécessairement un volet dédié à la lutte contre les stupéfiants.

A l'instar d'autres acteurs de la reconstruction, l'Union européenne en est sensibilisée depuis l'instauration du Droit transitoire afghan. L'Accord du 5 Décembre 2001 sur les arrangements politiques provisoires en Afghanistan pointe la question des drogues, qui ravagent le pays. Les revendications des délégués réunis à cet effet sous-tendent le programme qui est aujourd'hui mis en œuvre¹²⁸¹. Puisqu'il s'agit d'un soutien qui est requis par les Afghans, l'observateur extérieur est en droit de se demander ce qu'ils ont eux-mêmes entrepris comme mesures appropriées et qui méritent, à l'exemple du *Counter narcotics trust fund*, d'être appuyées par les acteurs internationaux.

L'ONU agit par l'intermédiaire de ses structures compétentes ; notamment par le Conseil de sécurité, qui pose un certain nombre d'actes en faveur de la lutte antidrogue en Afghanistan. La question des stupéfiants préoccupe si profondément l'organe principal de l'ONU, que dans sa résolution en cours sur le mandat de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan, qu'il tient dûment compte des évolutions à long terme enregistrées

¹²⁷⁶ Action commune 2006/124/PESC, *Op. cit.*, articles 2.1) et 3.a) et 3.e) ; Egalement, actions communes 2008/131/PESC du Conseil et 2007/106/PESC et 2006/124/PESC, *Op. cit.*, article 3.a) et 3.e).

¹²⁷⁷ Actions communes 2008/131/PESC du Conseil ; 2007/106/PESC et 2006/124/PESC, *Op. cit.*, article 3.e), alinéa 6.

¹²⁷⁸ Voir action commune 2007/113/PESC du 15 Février 2007, *J.O. L.46* du 16.2.2007, pp. 83-85, *Op. cit.*, article 3.2.

¹²⁷⁹ Selon le sigle anglo-saxon, OPLAN signifie *Operation Plan*.

¹²⁸⁰ Action commune 2007/369/PESC, *Op. cit.*, article 4.d), alinéa 2 et article 10.

¹²⁸¹ Ils appellent « l'Organisation des Nations unies, la communauté internationale et les organisations régionales à coopérer avec l'Autorité intérimaire pour combattre [...] la culture et le trafic de drogues illicites, et à fournir au paysans afghans les moyens financiers, matériels et techniques de diversifier leur production. » Accord de Bonn du 5 Décembre 2001, *Op. cit.*, annexe III. 6 *in fine*.

ces domaines¹²⁸² puis de leur vocation à être mutuellement renforcées. Une observation qui implique, si on pouvait encore en douter, que l'essor de la drogue en Afghanistan entre pratiquement dans la typologie des activités considérées comme des menaces contre la paix et la sécurité internationales¹²⁸³.

La Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan est un autre cadre privilégié de l'action du Conseil de sécurité. Dans cet espace aussi, les résolutions prises en vue de proroger le mandat de la MANUA sont empreintes de la nécessité d'éradiquer les stupéfiants produits à partir du territoire afghan, au moyen d'un renforcement concomitant des procédés mis en oeuvre¹²⁸⁴. Alors qu'en 2002, l'objectif était de parvenir à la maîtrise de l'essor du pavot à opium¹²⁸⁵, le Conseil de sécurité appuie désormais dans le cadre de la MANUA¹²⁸⁶ la mise en œuvre de la Stratégie afghane de lutte contre les stupéfiants adoptée en Mai 2003¹²⁸⁷. L'expression de cette préoccupation acquiert une intensité accrue avec l'adoption du Pacte de Londres, dont l'agenda met un accent particulier sur la construction d'une paix durable fondée sur l'éradication de tous les vices à la stabilité de l'Afghanistan.

Cet instrument stratégique de la reconstruction affirme à cet effet, son intention de mettre en ruine l'industrie criminelle fondée sur la drogue¹²⁸⁸. C'est donc sur la base des documents établis par l'Etat afghan et l'Organisation des Nations unies, d'autres acteurs externes conçoivent leurs programmes d'appui à la dynamique de la bonne gouvernance et à la sécurité humaine, à l'instar de l'Union européenne et ses Etats membres. Les efforts en cours, de part et d'autre de la Déclaration conjointe de Strasbourg, visent manifestement à améliorer les handicaps actuels de la reconstruction et du développement à terme de l'Afghanistan. Mais il est essentiel d'identifier, dans ce processus, les dividendes revenant à l'Europe du fait de sa participation à la stabilisation d'un espace géographique, culturel, politique et économique aussi vaste et convoité.

¹²⁸² Notamment, ceux « de la sécurité, de la gouvernance et du développement, ainsi que dans le domaine transversal de la lutte contre les stupéfiants. » Résolution n° S/RES/1776 (2007) du Conseil de sécurité, du 19 Septembre 2007, *Op. cit.*, alinéa 6. –Il en est ainsi, notamment, des résolutions n°1707 (2006), alinéa 5 (S/RES/1707 (2006) du 12 septembre 2006) ; N°1623 (2005), alinéa 6 (S/RES/1623 (2005), 13 Septembre 2005) et n°1563 (2004), alinéa 6 (S/RES/1563 (2004) du 17 septembre 2004) ;1510 (2003). Jusqu'à la résolution 1413 (2002), la lutte contre les stupéfiants n'est pas évoquée dans les décisions relatives à la FIAS, voir Document S/RES/1413 (2002) du 23 Mai 2002 et résolution 1386 (2001), S/RES/1386 (2001 du 20 Décembre 2001.

¹²⁸³ LAFARGUE François, *Opium Pétrole & Islamisme La triade du crime en Afghanistan*, Ellipses, Paris, 2003, 124 p. –La drogue semble d'ailleurs servir de trésor de guerre à chaque faction belligérante, selon que les unes et les autres se trouvent dans le camp des insurgés ou des forces gouvernementales, LABROUSSE A., *Afghanistan, Opium de guerre, opium de paix*, Mille et une nuits, *Op. cit.*, 2005, 394 p.

¹²⁸⁴ Comme à propos de la FIAS, le Conseil de sécurité adopte ses résolutions sur la MANUA en « reconnaissant le caractère interdépendant des défis à relever en Afghanistan et affirmant que des progrès durables dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance, du développement, ainsi que dans le domaine transversal de la lutte contre les stupéfiants, qui impliquent nécessairement le renforcement des capacités, se renforcent mutuellement... » Résolution 1662 (2006), alinéa 7, Document S/RES/1662 (2006) du 23 Mars 2003.

¹²⁸⁵ Voir *Rapport du Secrétaire général* sur la situation en Afghanistan et son impact sur la paix et la sécurité internationales, § 53, A/57/487-S/2002/1173 du 21 Octobre 2002.

¹²⁸⁶ Voir résolutions n°1536 (2004), § 7, N°S/RES/1536 (2004) du 26 Mars 2004 ; N°1746 (2007), alinéa 4 et paragraphe 7, Document S/RES/1746 (2007) du 23 Mars 2007.

¹²⁸⁷ Résolution n°1806 (2008) du Conseil de sécurité, point 4.c), Document S/RES/1806(2008) du 20 Mars 2008.

¹²⁸⁸ L'action consiste à : « Faire face à la menace que l'industrie de la drogue fait planer sur la sécurité nationale, régionale et internationale ainsi que sur le développement et la gouvernance du pays, de même que sur le bien-être des Afghans sera une priorité pour le Gouvernement et la communauté internationale. » Le *Pacte pour l'Afghanistan*, S/2006/90, *Op. cit.*, p. 8.

Néanmoins, la déclaration d'un cadre européen à propos de l'éradication de la vraie source des stupéfiants produits en Afghanistan qu'est la condamnation des notables locaux agissant comme chefs de cartels ou d'exploitations rurales, ne semble pas augurer d'une action fructueuse¹²⁸⁹. Le bégaiement n'est pas autorisé en pareille circonstance. La Communauté internationale dans son ensemble s'emploie à ménager des personnalités afghanes, anciens chefs de guerre ou commerçants véreux, sous prétexte que leurs activités souvent illicites sont productrices de ressources pour l'économie nationale. Tel est, entre autres difficultés à éliminer le trafic des drogues sur le territoire afghan, le dilemme auquel l'Europe fait aussi face dans le post-crise. Au point qu'on serait tenté de croire, à l'instar des activités des troupes françaises au Viêt-Nam, qu'il existe un "opium de guerre et un opium de paix" en Afghanistan¹²⁹⁰.

Comme on peut le voir à travers cet aperçu des efforts des acteurs internationaux engagés dans les tâches de relèvement et de stabilisation sur un théâtre présentant toutes les difficultés inhérentes à une société en crise, la lutte contre les drogues produites à partir du territoire afghan doit encore s'intensifier. L'affirmation du Gouvernement et l'indépendance des ressources intérieures par rapport aux produits de l'économie criminelle dépendent très largement du succès ou, tout au moins, des avancées décisives de cette politique d'assainissement public. Le caractère transversal du trafic des drogues, dont les revenus peuvent alimenter les réseaux terroristes, les milices et autres associations de malfaiteurs, appelle autant une action interinstitutionnelle afin d'y faire face en considérant cette activité comme une véritable menace à la paix et à la sécurité internationales.

Toutefois, il importe de compléter ce point de vue sur la lutte anti-drogues en Afghanistan en notant qu'au regard des multiples facettes que peut revêtir la conditionnalité politique, la bonne gouvernance n'aurait pas valeur de paradigme si elle ne comportait en son dispositif un volet fondamental consacré à la protection des droits de l'Homme et des libertés publiques.

3°)-La protection des droits de l'Homme et des libertés publiques

Tel qu'il est indiqué précédemment, le Traité sur l'Union européenne aménage la possibilité pour cette Organisation internationale d'agir en faveur du renforcement des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, dans le cadre de l'apport de l'UE aux tâches de consolidation de la paix. La question des droits humains posée en Afghanistan ressemble à un visage à double menton. Le premier est, évidemment, symbolisé par la relation entre populations et gouvernants et celle-ci relève du domaine de la gouvernance. Tandis que le second, déjà examiné dans les développements précédents, est représenté par les effets pervers de la lutte contre le terrorisme dont l'Afghanistan sert de champ de bataille malgré lui.

Seule mérite d'être ici analysée la protection des droits individuels comprise en tant que composante de la bonne gouvernance à laquelle s'est ostensiblement engagé le

¹²⁸⁹ Car aux yeux de Michael ALEXANDER, « il est difficile de poursuivre des gens qui sont des notables locaux, très intégrés dans la société et qui participent à son développement. » Propos du responsable de la lutte contre les stupéfiants de la Délégation de l'Union européenne en Afghanistan in LABROUSSE Alain, *Afghanistan, Opium de guerre, opium de paix*, Mille et une nuits/Fayard, *Op. cit.*, 2005, p. 210.

¹²⁹⁰ *Idem.*

Gouvernement de la République islamique d'Afghanistan¹²⁹¹. Et c'est sous cet angle qu'il importe de noter que les instruments du partenariat euro-afghan tiennent fermement compte de ce défi à la reconstruction post-conflit que représente la garantie des droits humains. Le défi est de taille car il n'est pas commode de convertir aussi soudainement au respect de la vie et des sûretés individuelles une société plongée dans des violences de tous ordres et où la loi du canon a longtemps servi d'instrument de gestion politique. Instaurer et restaurer la viabilité des droits de l'Homme et des libertés publiques dans une telle société suppose de relever l'appareil institutionnel délabré que le Gouvernement par intérim hérite de ses prédécesseurs.

Pourtant, en dépit de la lourde responsabilité que cette décrépitude institutionnelle implique, l'Union européenne s'engage à soutenir les nouvelles autorités dans ce domaine, à en juger par la contribution faite au titre du *Country Strategy Paper* entre 2003 et 2006. Dans le cadre du premier "pilier" relatif aux ressources humaines et à la sécurité sociale au sens large, l'Union européenne consacre un volet de son aide aux efforts de protection des droits humains. Mais il est prudent de noter que le traitement commun des questions des droits de l'Homme, de la culture et des médias affecte quelque peu la lisibilité de l'action précise de l'Union européenne dans ce secteur¹²⁹². Il convient de noter, en outre, que la préoccupation essentiellement mise en exergue par le *Country Strategy Paper* touche aux droits de la défense en matière judiciaire et à la réhabilitation des lieux où s'organisaient autrefois des bains publics pour le divertissement des femmes¹²⁹³.

A l'épuisement de ce programme d'aide au développement économique et social, l'appui de l'Europe est encore renouvelé en faveur de l'engagement pris par la République islamique d'Afghanistan le 16 Novembre 2005¹²⁹⁴. La protection des droits humains et des libertés publiques à ceci de particulier et de rassurant pour la souveraineté de l'Etat, qu'elle sollicite précisément les capacités des institutions nationales à pourvoir à la sécurité des citoyens. C'est pourquoi, il est important de lire cet engagement contractuel de l'Afghanistan envers l'Union européenne comme une façon de réaffirmer les principes déjà établis par la Constitution du 4 Janvier 2004, puisque rien de ce qui transparaît dans la Déclaration de Strasbourg ne fait défaut au texte constitutionnel qui reconnaît, établit et prescrit de garantir l'intégrité de la personne physique et tout particulièrement du citoyen afghan sans distinction de genre, d'appartenance sociolinguistique ou d'obédience religieuse.

¹²⁹¹ ARCHAMBEAUD Gaït, « Les droits humains deux ans après l'accord de Bonn », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 105, pp. 12-15.

¹²⁹² Voir point 2.1.4. Human Rights, Civil Society, culture and media, *Country Strategy Paper (CSP) 2003-2006*, *Op. cit.*, p. 8.

¹²⁹³ On note alors que: "Civil society, human rights and cultural activities will focus on small projects from individual communities such as recording oral histories, raising awareness in schools or communities-at-large on human rights and basic freedoms, mobilizing citizens to advocate rights for disadvantaged and excluded groups-especially women. In addition, the EC will support direct projects for human rights and gender – for example, continuing the rehabilitation of the hammans (public baths) programmes started in 2002." *In CSP, Op. cit.*, p. 8-9.

¹²⁹⁴ Lequel engagement précise que "[l]e gouvernement afghan est résolu à défendre les libertés garanties par la constitution, [...] à assurer le respect des droits de l'homme. Il s'engage à tenir compte des aspirations de la société civile afghane naissante et notamment à promouvoir la participation des femmes en mettant l'accent tout particulièrement sur l'accès de ces dernières à la santé et à l'éducation, sur la place qui leur revient dans la vie publique afghane ainsi que sur la nécessité de les protéger contre l'oppression et la violence. Il réaffirme en outre son engagement en faveur de l'égalité des droits de tous les citoyens et du respect des groupes défavorisés de la société tels que les enfants, les handicapés, les détenus et les rapatriés." *Déclaration conjointe* en faveur d'un nouveau partenariat UE-Afghanistan, p. 6, *Op. cit.*

De plus, l'Accord de Bonn lui-même recommande aux Autorités provisoires et à venir de s'investir avec détermination dans la protection des droits individuels. On peut d'ailleurs souligner à cet effet, qu'en conformité avec les dispositions de l'Accord de paix du 5 Décembre 2001, qui créent une autorité administrative indépendante dans ce domaine, la République islamique d'Afghanistan adhère totalement aux actes de l'organisme compétent¹²⁹⁵. Cette invitation à exorciser le passé sombre de l'Afghanistan conduit l'Union européenne à soutenir par tous les instruments en son pouvoir, la volonté clairement exprimée par les Afghans aux fins de préservation des droits humains et des libertés publiques.

Justement, le concept de gestion des crises entériné par l'instauration de la Mission de gestion de crise de l'Union européenne en Afghanistan s'enracine, pour l'essentiel, dans l'apport de l'Europe à la reconstitution des structures de sécurité responsables¹²⁹⁶. L'article 3 de l'action commune 2007/369/PESC réaffirme l'objectif de l'aide européenne à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en prenant la précaution de rappeler à l'Afghanistan les traités et autres engagements internationaux auxquels il a librement souscrit. En effet, EUPOL Afghanistan déclare être déterminée à soutenir "le processus de réforme visant la création d'un service de police efficace et digne de confiance, qui opère conformément aux normes internationales, dans le cadre de l'Etat de droit et respecte les droits de l'homme". Le processus d'ingénierie constitutionnelle *in vivo* prend ainsi de la densité, car il est ici question de rendre effectifs les principes généraux proclamés par la Constitution.

L'action commune prorogant le mandat du Représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan élargit, quant à elle, le champ lexical des droits humains et des libertés publiques que l'Union entend préserver et faire protéger en Afghanistan¹²⁹⁷. Le RSUE pour l'Afghanistan poursuit notamment son évaluation sur le terrain en matière de garantie « *des droits des personnes appartenant à des minorités, des droits des femmes et des enfants.* »¹²⁹⁸ Par cette disposition, l'instrument de la Politique étrangère et de sécurité commune précise les différentes catégories des populations sous-protégées ou même victimes de discriminations dans cette société afghane pourtant soutenue par la Communauté internationale. Comme cela tend à se systématiser, la situation des femmes¹²⁹⁹ apparaît bien plus préoccupante, dès l'instant où elle fait l'objet d'une attention particulière dans les efforts de réévaluation des conditions de participation des citoyens aux fonctions et charges de l'Etat et du secteur privé¹³⁰⁰.

¹²⁹⁵ L'Afghanistan « souscrit aux recommandations de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme et entend mettre en œuvre un processus de justice transitionnelle afin de s'attaquer aux violations passées des droits de l'homme. » *Déclaration conjointe* en faveur d'un nouveau partenariat UE-Afghanistan, p. 6, *Op. cit.*

¹²⁹⁶ Ceci s'entend de « la mise en place d'une force de police afghane, prise en charge par les Afghans, qui respecte les droits de l'homme et fonctionne dans le cadre de l'Etat de droit. » Action commune 2007/369/PESC sur l'établissement d'EUPOL Afghanistan, §5, *Op. cit.*

¹²⁹⁷ Ainsi, selon les nouvelles dispositions, le Représentant spécial de l'Union européenne vise, tout d'abord à s'assurer le « respect des droits de l'homme de tous les Afghans, quels que soient leur sexe, leur appartenance ethnique ou leur religion. » Action commune 2008/131/PESC, article 3.e), alinéa 3, *Op. cit.*

¹²⁹⁸ Action commune 2008/131/PESC, article 3.e), alinéa 4, *Op. cit.* ; Egalement, CHATRE Baptiste, « Minorité nationale, un concept européen », *A.F.R.I.* 2006, Vol. 7, pp. 172-188.

¹²⁹⁹ D'AFGHANISTAN Leylâ, « La genèse du Droit de la femme en Afghanistan », *Cahiers du CREMOC* n° 36, Février 2003, pp. 23-33 ; WALDMAN Amy : « For Afghan Women, Progress is Uneven », Extrait de *The New York Times*, Wednesday, September 11, 2002, in *Le Monde* du 11 Septembre 2002, p. 5.

¹³⁰⁰ Action commune 2008/131/PESC, article 3.e), alinéa 5, *Op. cit.*

Bien plus en harmonie avec sa vocation universelle, la protection des droits de l'homme au prisme de l'action européenne en Afghanistan revêt un caractère global, avec l'appel lancé en faveur du respect des instruments internationaux contre "la traite des êtres humains."¹³⁰¹ L'intérêt de la précision des domaines concernés par l'activité de la Politique étrangère et de sécurité commune vise à souligner l'état de l'opinion publique internationale sur le devenir des droits de l'Homme et des libertés publiques en Afghanistan. Les rapports des Nations unies ne font d'ailleurs l'objet d'aucune complaisance à ce propos. Ils posent un regard sans fioriture sur l'évolution des nouvelles institutions afghanes, en affirmant qu'aucun progrès distinctif n'a été réalisé dans le domaine de la protection des droits de l'Homme. Ni débat public, ni mise en cause des agents de l'Etat concernés par les manquements à cette obligation ne sont notés à l'actif du Gouvernement dirigé par Hamid KARZAI.

Bien au contraire, comme certains l'ont naguère prétendu pour la démocratie dans la "pré-historique" Afrique¹³⁰², « *On continue de faire valoir que les droits de l'homme sont contraires aux traditions locales et un luxe que l'Afghanistan ne peut se permettre.* »¹³⁰³ Ce qui est déplorable, c'est le fait que les pourfendeurs de la liberté et de l'égalité de la personne humaine voudraient attribuer à ces pseudo particularismes les torts qui font obstacle aux efforts de revitalisation du Plan d'action Paix, justice et réconciliation mis en place en Afghanistan afin de pourvoir à la protection des victimes et des millions de citoyens affamés de justice. Entre temps, les griefs continuent. La menace, l'intimidation, le harcèlement et la censure sont des pratiques systématiquement utilisées par les acteurs civils et gouvernementaux pour éviter de donner suite à des demandes d'enquêtes dûment introduites par les ayants-droits. L'application de la peine de mort, surtout à des délits d'opinion et d'expression, est le point le plus sombre d'une structure judiciaire réputée démocratique mais qui se nourrit d'inadmissibles atteintes aux droits fondamentaux de la personne. La condamnation à la peine capitale d'un journaliste accusé de blasphème au mois de Janvier 2008, en violation du principe du contradictoire ; les détentions arbitraires et les quinze (15) cas de peines de mort exécutées sommairement en Octobre 2007 témoignent d'un système judiciaire qui est encore rétif à protéger les droits du justiciable¹³⁰⁴.

Cette stagnation des institutions afghanes est aussi l'occasion de souligner qu'en dépit d'une présence internationale conséquente, on remarque qu'en matière de protection des droits humains et des libertés du citoyen, la République islamique d'Afghanistan (Hamid KARZAI et Communauté internationale) n'a rien du tout à envier à l'Emirat islamique d'Afghanistan (*Taliban et Al-Qaïda*) ainsi qu'à l'Etat islamique d'Afghanistan (*Moudjahidin*). Tous les gouvernements afghans et leurs associés se seront donc illustrés par la systématisation des traitements dégradants sur les prisonniers, des délits d'opinion puis des exécutions sommaires et extrajudiciaires. La seule différence entre le régime fondamentaliste qui applique des exécutions spectaculaires, les peines capitales qui sont attribuées au nouveau Gouvernement ont lieu dans le plus grand secret, à l'ombre de la démocratie. D'ailleurs, la collusion entre les forces internationales et les structures afghanes de sécurité - notamment, la

¹³⁰¹ Action commune 2008/131/PESC, article 3.e), alinéa 6, *Op. cit.*

¹³⁰² Voir René DUMONT René, *L'Afrique Noire est mal partie*, Seuil, *Collection Esprit* « frontière ouverte », Paris, 1962, 287 p. ; Dans le continuum, DUMONT René, *La démocratie pour l'Afrique. La longue marche de l'Afrique noire vers la liberté*, Collaboration Charlotte Paquet, Editions du Seuil, *Collection* « Points Actuels », Paris, 1993, 343 p.

¹³⁰³ *Rapport du Secrétaire général* sur la situation afghane et ses effets sur la paix et la sécurité internationales, § 36, Document A/62/722-S/2008/159, 6 Mars 2008, *Op. cit.*

¹³⁰⁴ voir *rapport du Secrétaire général* sur l'Afghanistan, Document A/62/722-S/2008/159, *Op. cit.*, paragraphes 37 et 38.

Direction nationale de la sécurité - est de nature à reconnaître l'imputation des violations des droits humains à tous les acteurs qui travaillent au relèvement de l'Afghanistan.

Des zones de non droit subsistent jusqu'aujourd'hui. Des centres de détention de la ville de Bagram, par exemple, sont reconnus comme échappant au contrôle de la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan et des autorités afghanes¹³⁰⁵. Les jeunes citoyens doivent également être considérés comme particulièrement vulnérables en Afghanistan, car faute de combattants volontaires, l'enrôlement des mineurs dans les différents groupements armés continue à préoccuper les Nations unies dans un contexte politique où les droits des adultes et des majeurs peinent eux-mêmes à être garantis¹³⁰⁶. L'accroissement des risques créés contre la stabilité et l'équilibre des relations internationales est si préoccupant, que la résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité recommande la mise en place d'organismes internationaux spécialement chargés de surveiller et d'enquêter sur ces cas de violences spécifiques.

Il y a cependant de fortes prédispositions à croire que cette initiative retrouve le cimetière des rapports rendus par les Nations unies sur les situations d'atteintes aux droits humains. La question pendante des massacres qui devront un jour être reconnus en tant que crimes de guerre commis sur les prisonniers de la Coalition *Liberté immuable* en Afghanistan, prête à douter précisément du succès des missions de surveillance recommandées par le Conseil de sécurité sur les atteintes aux droits des enfants-soldats en Afghanistan¹³⁰⁷. Une incertitude de plus quant à l'aboutissement heureux des efforts de reconstruction et de réconciliation nationale liés hâtivement en espalier pour parer au traumatisme des actes terroristes commis contre les Etats-Unis d'Amérique.

On est donc en situation de regretter cette volonté manifeste du nouveau Gouvernement de ne pas s'affranchir des pratiques bien éprouvées des traitements inhumains et dégradants, dont les combattants et éléments de la Force publique se sont accoutumés au terme des décennies de guerres de toute nature. Le bilan de la contribution des Etats et des Organisations internationales paraît donc bien maigre dans le secteur si fondamental de la gouvernance politique. La mission de l'Union européenne est alors loin d'être accomplie, car la protection des droits de l'Homme fait partie des objectifs à long terme visés par le nouveau partenariat qui engage l'Union et l'Afghanistan¹³⁰⁸. Il convient néanmoins de souligner que ce partenariat s'avère dépourvu de moyens de contrainte ou d'influence susceptibles d'accélérer des réformes substantielles dont l'Etat a rapidement besoin en Afghanistan. En présence de tels mécanismes, on aurait pu espérer une adaptation à terme de la vie des institutions à la lettre de la Constitution dans le domaine des droits et libertés fondamentaux.

¹³⁰⁵ Voir *Rapport du Secrétaire général* du 6 Mars 2008, *Op. cit.*, paragraphe 40.

¹³⁰⁶ Voir le rôle particulier des Tâlebân dans l'enrôlement des enfants, *rapport du Secrétaire général* sur la question des enfants et des conflits militaires (A/62/609-S/2007/757).

¹³⁰⁷ JOURDAN Laurence, « Crimes impunis en Afghanistan », *Le Monde diplomatique*, Décembre 2002, p. 25, *Op. cit.*; JOURDAN Laurence, « Une enquête internationale s'impose », *Le Monde diplomatique*, Septembre 2002, p. 16-17, *Op. cit.*; TREAN Claire, « Les dérives d'une campagne contre le terrorisme érigée(s) en priorité absolue », *Le Monde*, 11 Septembre 2002, p. 3 *Op. cit.*; Egalement, SHIHAB Sophie, « Retour sur le massacre de Qala-e-Jangi », *Le Monde*, 17-18 Février 2002, *Op. cit.*, p. 12-13.

¹³⁰⁸ KOTSPOULOS John, "A human Security Agenda for The UE : Would it make a Difference ?", *Studia Diplomatica, Brussels Journal of International Relations*, Vol. LX : 2007, N°1, pp. 1213-231; Egalement, LENAERTS Koen, « Le respect des droits fondamentaux en tant que principe constitutionnel de l'Union européenne », *Mélanges en en hommage à Michel WAELBROECK*, Volume I, Bruylant, Bruxelles, 1999, pp. 423-457.

Autrement dit, on est presque résigné de noter, à ce stade de la reconstruction de l'Afghanistan, l'existence d'une profonde contradiction entre les proclamations des droits humains faites par la Loi fondamentale adoptée dans l'allégresse en 2004¹³⁰⁹ et le fonctionnement réel des organes qui en sont dérivés¹³¹⁰. Une visite inopinée au coeur de ce texte permet d'en surprendre avec précision les paradoxes, car la Constitution du 4 Janvier 2004 passe, comme les perles d'un chapelet, les droits fondamentaux du citoyen correspondant *a contrario* aux obligations de la Puissance publique. Ainsi, peut-on entendre à l'Article 22, alinéa 1 que "toute forme de discrimination et de privilège entre les citoyens afghans est prohibée" et qu'en raison de cette suppression de classification implicite des populations, l'Article 22 alinéa 2 en complète le rayon en reconnaissant explicitement que "les citoyens afghans-y compris l'homme et la femme-ont des droits et des devoirs égaux devant la loi". Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il va falloir donner une consistance à ces proclamations pour ne pas demeurer au stade de bonnes intentions vis-à-vis de la Communauté internationale.

Pour ce qui concerne la dignité et la part de sacré qui siège en toute personne humaine, l'Article 23 de la Constitution tient à affirmer que "la vie est un don de Dieu et un droit naturel des êtres humains. Personne ne saurait en être privée qu'en raison des principes régulièrement convenus". Une fois il est reconnu dans la Constitution que les citoyens sont égaux, que la garantie de leur intégrité physique et morale est un devoir de l'Etat, il ne reste plus qu'à proclamer ouvertement, comme le fait l'Article 24 alinéa 2, que "*la liberté et la dignité humaines sont des principes inviolables*" et que leur protection fait partie des règles de gouvernement ou, plus exactement, des facteurs de bonne gouvernance.

Mais en présence des violations de la Constitution, il ne fait plus de mystère de noter que le chantier de la bonne gouvernance reste entier et que l'aide au développement dans son ensemble a du mal à faire l'objet d'une appropriation locale en Afghanistan. Car elle y est encore vécue comme une œuvre importée, un corps étranger incompatible avec les valeurs anthropologiques des communautés afghanes. Cela se comprend dans une moindre mesure si l'on tient essentiellement compte de l'origine de ces principes. L'idéologie des droits de l'Homme appartient nécessairement au domaine de la Loi, dont le baron de MONTESQUIEU montre clairement le caractère relatif en fonction des sociétés¹³¹¹. Dans le même ordre d'idées, on pourrait affirmer que les Afghans ont naturellement leurs lois, sans que celles-ci ne soient forcément en contradiction avec les principes universels prescrits par les textes internationaux.

Il est vrai que l'universalisme de l'illustre académicien prête à équivoque dans la mesure où l'auteur affirme sous couleur d'ironie, que certains Peuples sont des damnés de la Création. Mais, ce qu'il importe davantage dans le cas de l'Afghanistan, c'est de comprendre

¹³⁰⁹ *The Constitution of Afghanistan* (Unofficial Translation), *Op. cit.* ; Egalement, SAVATIER R., « Le Droit et l'échelle des valeurs », *Mélanges en l'honneur de Paul ROUBIER, Tome I.- Théorie générale du Droit et droit transitoire, Op. cit.*, pp.411-457.

¹³¹⁰ Voir DELSENNE Ludivine, « La Constitution afghane : entre République islamique et idéal démocratique ? », *RDP* N° 5-2005, pp. 1337-1379.

¹³¹¹ Puisqu'à ses yeux : « La Divinité a ses lois ; le monde matériel a ses lois ; les intelligences supérieures à l'homme (s'il y en a) ont leurs lois ; les bêtes ont leurs lois ; l'homme a ses lois. » MONTESQUIEU Charles Louis de Secondat (Baron de), *De l'Esprit des Lois*, Nouvelle édition, revue, corrigée et considérablement augmentée par l'auteur, Tome premier, Nourse, Londres, *Livre I, chapitre I* ; Egalement, *Livre XIV, Chapitre I et II, XV* ; Pour une interprétation contemporaine de la pensée de MONTESQUIEU, LECHAT Jean, *La politique dans L'Esprit des Lois*, Nathan, Paris, 1998, pp. 16-29.

les résistances exprimées par les acteurs locaux aux poussées extérieures en matière de protection des droits de l'Homme, comme si cette poussée sous-entendait qu'il existerait un modèle unique et parfait de gestion des sociétés humaines. Une perspective qui exclurait et donc rétrograderait d'autres visions du monde.

Pourtant, au regard de la pratique institutionnelle de certaines sociétés ayant vécu des situations similaires à l'Afghanistan, on ne peut soutenir plus activement la survivance de particularismes régressifs dans ce pays. Il n'y a pas si longtemps, un cas différent mais non moins analogue comme la transition en Afrique du Sud montrait bien qu'un ordonnancement juridique en mutation avait beaucoup à gagner des apports extérieurs en matière de protection des droits de la personne sans pour autant perdre de son authenticité¹³¹².

En somme, en matière de gouvernance, la construction et la restauration des Etats en crise restent soumises à de nombreuses exigences qui sont autant de défis auxquels les Etats et Organisations internationales s'efforcent, avec beaucoup de difficultés, à donner des réponses pré-fabriquées. Cela en va de soi, puisqu'aucun acteur de la reconstruction n'est capable de garantir avec certitude le respect scrupuleux des termes et des échéances de l'agenda politique international¹³¹³. Le cheminement conduisant au succès de ces programmes oblige finalement à repenser les fins de l'aide au développement, non plus en termes d'assistance conjoncturelle, mais en tant qu'activité substantielle et structurelle inscrite dans les relations de coopération bilatérale et multilatérale comme une composante à part entière des droits de l'Homme¹³¹⁴.

Derrière les éléments de réticence et de résistance des nouveaux dirigeants afghans à ouvrir le Gouvernement aux standards juridiques universels, apparaît en filigrane deux problèmes pourtant pas insurmontables. Il s'agit tout d'abord, d'une volonté manifeste de ne pas appliquer la Constitution, qui engage au respect des principes de la démocratie et de l'Etat de droit, y compris des droits de l'Homme. La raison la plus manifeste est que la Constitution, rédigée sous la pression internationale, prescrit clairement qu'aucun citoyen afghan, surtout de la classe dirigeante, n'est censé ignorer la loi. D'ailleurs, aux termes de l'Article 56 alinéa 3 du texte fondamental de l'Afghanistan, l'ignorance de la Loi n'est nullement considérée comme excuse pour ne pas y obéir ou manquer de la faire appliquer¹³¹⁵. Comme il est indiqué précédemment, ce problème touche moins à la culture juridique des citoyens qu'aux capacités du Gouvernement à pouvoir et vouloir conduire les affaires publiques dans la transparence et l'esprit d'alternance politique.

L'exercice qui consiste à élucider les incapacités et la mauvaise volonté d'une équipe gouvernementale conduit à juger des actes qui affirment son autorité et sa propension à améliorer la vie des citoyens. Il paraît donc judicieux d'évaluer, en dernier ressort, le principe-étalon dans le domaine des paramètres qui incitent les donateurs à poursuivre leur assistance financière à un Gouvernement. Ainsi se présentent les traits caractéristiques de l'analyse qu'il importe de consacrer à l'effectivité de l'Etat en Afghanistan.

¹³¹² VALLIERES Alain, « L'influence des normes internationales et nationales étrangères sur les droits de la personne en Afrique du Sud », *Revue québécoise de droit international*, 2001, 14.2, pp. 137-187.

¹³¹³ BRYDEN Alan, "Addressing Security Governance Challenges in Post-Conflict Peacebuilding", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 149-155.

¹³¹⁴ KERDOUN Azzouz, « Le droit au développement en tant que droit de l'homme : portée et limites », *Revue québécoise de droit international*, 2004/17.1, pp. 73-96.

¹³¹⁵ Voir version non officielle de la Constitution, *Op. cit.* ; Egalement, GUILLIEN Raymond, « Nul n'est censé ignorer la loi », *Mélanges en l'honneur de Paul ROUBIER, Tome I.- Théorie générale du Droit et droit transitoire, Op. cit.*, pp. 253-260.

B : LE PRINCIPE DE L'EFFECTIVITE DE L'ETAT

Une chose est d'aider un pays à se doter d'une Constitution dans un contexte de transition politique et qui, soit dit en passant, se prévaut d'être la plus démocratique de toutes les normes constitutionnelles qu'a connues le pays. Faire vivre les institutions qui en résultent, assurer la collaboration et la séparation des pouvoirs en est incontestablement une autre. C'est à ce carrefour que se trouve aujourd'hui l'Afghanistan et on peut se demander si, à l'exemple de la coopération qui lie l'Union européenne aux pays du groupe Afrique-Caraïbes/Pacifique (ACP)¹³¹⁶, le partenariat euro-afghan aménage aussi un espace pour le renforcement du principe d'effectivité des trois principaux pouvoirs de l'Etat bénéficiaire. Le "saut qualitatif" réalisé envers les pays ACP par l'ébauche "du régime politique idéal" cher à l'Europe¹³¹⁷ est-il fait à l'endroit de l'Afghanistan ? Le principe du "respect de la différence culturelle"¹³¹⁸ est-il, au contraire, effectivement appliqué à l'égard de ce partenaire "convalescent" ?

A l'examen de l'engagement pris par l'Union européenne et l'Afghanistan en vue d'un nouveau partenariat, il appert qu'une allusion "subliminale" est faite à propos du principe de l'effectivité du pouvoir. De prime abord, l'Union européenne se félicite dans la Déclaration conjointe de Novembre 2005, de son rôle décisif dans des secteurs fondamentaux de l'Etat afghan¹³¹⁹. Ces trois éléments renvoient de manière implicite aux pouvoirs législatif et judiciaire, ainsi qu'au pouvoir exécutif avec l'allusion faite au redressement des structures de la Force publique face à l'essor des stupéfiants, l'un des maux qui minent la stabilité du pays bénéficiaire¹³²⁰. Cette invitation imagée à certifier d'un pouvoir étatique effectif et cohérent est un peu plus clairement évoquée dans le corps des matières intéressées par le nouveau partenariat euro-afghan¹³²¹. La référence à ce creuset qu'est l'Etat de droit vise à attirer l'attention du pays partenaire sur la forme de l'Etat à laquelle l'Union européenne est singulièrement attachée. Il suffit de se mirer au travers des structures en vigueur au sein des Etats membres.

Or, il est pratiquement impossible de rassembler les éléments de l'Etat de droit ou, pour reprendre le vocable anglais de *Rule of Law*, en faisant l'impasse sur le principe de l'effectivité des trois pouvoirs de l'Etat. C'est pour cette raison que l'Union européenne s'emploie à faire assumer la responsabilité du développement durable et de la consolidation

¹³¹⁶ Voir *Commission européenne. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la démocratisation, Etat de droit, respect des droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP*, COM(98) 146, 12 Mars 1998.

¹³¹⁷ NKUNDABAGENZI Félix, PAILHE Caroline et PELOW Valérie : "L'Union européenne et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur", rapport du GRIP 2002/2, *Op. cit.*, p. 17.

¹³¹⁸ Voir COM(98) 146, 12 Mars 1998 notamment.

¹³¹⁹ On y retient la « création d'institutions parlementaires efficaces ; mise au point et mise en œuvre de la réforme du secteur de la justice ; mise en place d'une force de police et d'une police des frontières au niveau national et poursuite de la lutte contre la drogue. » Déclaration conjointe en faveur d'un nouveau partenariat entre l'UE et l'Afghanistan, *Op. cit.*, p. 2.

¹³²⁰ LAFARGUE François : *Opium Pétrole & Islamisme La triade du crime en Afghanistan*, Ellipses, Paris, 2003, 124 p.

¹³²¹ Car à ce niveau : « L'Union européenne et le gouvernement afghan sont convaincus que, outre la mise sur pied et le renforcement de la police nationale, un pouvoir judiciaire professionnel et indépendant ainsi qu'une administration civile solide et impartiale sont indispensables à l'instauration d'un environnement stable et pacifique dans lequel l'Etat de droit est respecté. » Engagement pour un nouveau partenariat UE-Afghanistan, *Op. cit.*, p.4.

des structures étatiques au Gouvernement afghan. Dès lors, l'Afghanistan est explicitement prévenu des termes de la clause sous-tendant l'aide que l'Union européenne s'apprête à lui fournir. En effet, l'engagement du 16 Novembre 2005 énonce distinctement que l'Union accordera un appui substantiel aux efforts de modernisation fournis par le Gouvernement afghan durant sept (7) ans, à compter de 2006, "sous réserve des progrès accomplis dans le cadre des réformes convenues."¹³²². L'observation de la situation afghane à la lumière des travaux de la Mission d'assistance des Nations unies devrait pouvoir renseigner sur l'état d'avancement des réformes institutionnelles et de l'harmonisation des différents pouvoirs de l'Etat en Afghanistan.

La récente activité parlementaire fait apparaître une étroite collaboration entre la Chambre des Sages (*Meshrano Jirga*) et la chambre du Peuple (*Wolesi Jirga*) de l'Assemblée nationale afghane, à propos notamment, de l'élaboration d'un certain nombre d'actes législatifs et réglementaires¹³²³. Quant aux rapports existant entre le Parlement et l'Exécutif, on doit spécialement noter que les propositions de candidatures soumises par le chef de l'Etat à l'Assemblée nationale en ce qui concerne la nomination de certaines hautes personnalités viennent d'être approuvées¹³²⁴. Cependant, si les Chambres parlementaires semblent fonctionner en harmonie, un véritable climat de tension règne entre l'Exécutif et le Législatif. La procédure d'adoption de la loi relative aux médias révèle une divergence de vues entre l'Assemblée nationale, qui l'a approuvée et la Présidence, qui l'a rejetée pour son caractère démesurément restrictif par rapport aux principes internationaux et aux libertés fondamentales que la Constitution afghane reconnaît elle-même aux citoyens et à la presse¹³²⁵.

La mésintelligence qui ne concourt pas à apaiser ces tensions est l'attribution du pouvoir exécutif face à la proposition de loi sur le renforcement de la sécurité nationale¹³²⁶ émise après un attentat-suicide fatal au porte-parole de l'opposition en 2007¹³²⁷. Un tel climat, non seulement ne prête pas à renforcer la confiance des gouvernés dans les institutions, mais n'offre pas davantage un terrain propice à la coordination de l'aide internationale à la reconstruction¹³²⁸. Car il ne reflète pas l'image d'un Gouvernement capable d'exercer, d'une manière autonome, les attributs de la souveraineté qui prend racine dans la capacité à présenter un centre de pouvoir incontesté à l'intérieur du pays. Bien que le principe du pluralisme soit l'un des fondements de la nouvelle société afghane, l'apparition d'un Front national de l'Afghanistan -excroissance du Front uni de l'Alliance du Nord- ouvertement

¹³²² Engagement pour un nouveau partenariat UE-Afghanistan, *Op. cit.*, p. 6.

¹³²³ A l'exemple des projets de loi sur le travail, sur les industries extractives et les coopératives, ainsi que la Convention-cadre sur la lutte contre le tabac, voir *rapport du Secrétaire général* sur l'Afghanistan, paragraphe 5, Document A/62/722-S/2008/159 du 20 Mars 2008, *Op. cit.*

¹³²⁴ Ainsi des candidatures du ministre chargé des réfugiés, du directeur de la Banque centrale d'Afghanistan et de juge à la Cour suprême, Cf. *rapport du Secrétaire général* sur l'Afghanistan, paragraphe 5, Document A/62/722-S/2008/159 du 20 Mars 2008, *Op. cit.*

¹³²⁵ Voir *rapport du Secrétaire général* sur l'Afghanistan, paragraphe 6, Document A/62/722-S/2008/159 du 20 Mars 2008, *Op. cit.*

¹³²⁶ Ladite proposition de loi prévoit également « le renforcement de l'armée nationale et de la police nationale, l'éventualité d'une réconciliation avec les éléments hostiles au Gouvernement, et une meilleure coordination entre les forces militaires internationales et afghanes », *rapport du Secrétaire général* sur la situation en Afghanistan, 20 Mars 2008, *Op. cit.* § 7.

¹³²⁷ Il s'agit de l'attaque contre la délégation parlementaire au cours d'une visite dans la province de Baghlān, qui a occasionné la mort de Sayed Mustafa KAZEMI et de 63 autres victimes parmi lesquelles six enfants. *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document A/62/722-S/2008/159, 6 Mars 2008, paragraphe 19.

¹³²⁸ Voir *rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, paragraphe 2, Document A/ 62/345-S/2007/555 du 21 Septembre 2007.

critique vis-à-vis du Gouvernement d'Hamid KARZAI, renforce un sentiment de "fragmentation du pouvoir" susceptible de nuire à la dynamique de consensus créée autour de l'Accord de Bonn¹³²⁹.

En définitive, une question principale transparait de la conditionnalité politique¹³³⁰, dont l'aide européenne au développement de l'Afghanistan est porteuse et qui met à nu la situation réelle de ce pays. Au vu des paradoxes qui viennent d'être relevés, peut-on juridiquement et politiquement parler d'Etat en Afghanistan ?

La notion d'Etat¹³³¹ est, effectivement, prise à partie dans l'évaluation des programmes d'amélioration de la gouvernance menés par l'Organisation des Nations et d'autres acteurs internationaux. L'encadrement juridique des analyses y relatives aide à identifier la nature et la portée des concepts mais il ne condamne pas moins à une vision kaléidoscopique des sujets à l'étude. L'institutionnalisation de l'Etat ne se décrète pas. Elle est le produit d'un long processus. En conséquence, les efforts réunis en faveur du renforcement de la souveraineté afghane doivent aussi bien se préoccuper de la reconstruction économique que de la reconstitution des structures nationales de sécurité. La mise sur pied de l'Etat est, à cet effet, fondamental car en dépit des bouleversements visant à déshériter la Puissance publique des fonctions interventionnistes, l'Etat demeure l'acteur stratégique de tout développement durable¹³³².

Or, l'organisation d'un cadre juridique propice à l'épanouissement d'institutions viables est basée sur des normes constitutionnelles et un Droit de la Puissance publique qui fassent autorité, notamment en matière de contrôle de l'aide internationale destinée à l'Afghanistan¹³³³. Même si l'Afghanistan bénéficie pour l'instant de l'attention de la Communauté internationale, il n'en demeure pas moins qu'en soubassement à cette importante aide à la reconstruction, la paix et la sécurité du pays bénéficiaire doivent prioritairement être assurées par le Droit national¹³³⁴. Cette garantie primordiale ne semble pas être le cas pour l'Afghanistan où la question du contrôle de constitutionnalité reste hypothétique. Si les préceptes religieux priment sur le droit positif, cette relation risque de

¹³²⁹ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, paragraphe 3, Document A/ 62/345-S/2007/555, *Op. cit.*

¹³³⁰ JOLY Christian, « La conditionnalité politique », in MEHDI Rostane (Dir.), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Pedone, Paris, 2002, *Op. cit.*

¹³³¹ FORTEAU Mathias, « L'Etat selon le Droit international : une figure à géométrie variable ? », *R.G.D.I.P.*, Tome CXI- 2007, pp.737-770 ; Egalement, BLUNTSCHLI Jean-Gaspard. : *The Theory Of the State*, Henry Frowde, Oxford University Press Warehouse Amen Corner, EC, London ; Authorised English Translation From the Sixth German Edition, Oxford, Clarendon Press, 1885, 518 p. ; CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Librairie de la société du Recueil Sirey, Paris, Tome premier, 1920-Editions du CNRS, 1962, 837 p. ; DIDIER Anne-Line et MARNET Jean-Luc, *Etats « échoués », mégalo-poles anarchiques*, PUF, Paris, 2001, 173 p. ; HAURIOU Maurice, *Aux sources du Droit. Le Pouvoir, l'Ordre et la Liberté*, Cahiers de la Nouvelle Journée, n°23, 1933, Librairie Bloud & Gay, Paris, 1933-Publication du Centre de Philosophie politique et juridique de l'Université de Caen, 1986, 191 p. ; BADIE Bertrand : *L'Etat importé*, Fayard, Paris, 1992, 334 p.

¹³³² CHEVALLIER Jacques, « L'Etat reste présent dans l'économie, mais à la manière d'un "stratège" et non plus d'un "pilote" », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 164-166 ; Egalement, CHEVALLIER Jacques, « Même allégé de certaines fonctions, l'Etat reste un cadre privilégié de régulation politique des sociétés », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde, op cit*, pp. 199-201.

¹³³³ AFROUZ Firouz: « Le contrôle de l'aide financière », in *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 100, 1^{er} Trimestre 2003, pp. 3-6.

¹³³⁴ PELLA Vespasien., « La protection de la paix par le droit interne », *R.G.D.I.P.* 1933, tome 40, pp.401-505.

conduire, en conséquence, à une suprématie des autorités religieuses sur les instances étatiques¹³³⁵. A moins de dériver progressivement vers une “théo-démocratie” ou une “démocratie théocratique”, pour ne pas exagérer dans l’exercice du néologisme.

L’approche globale et multisectorielle que l’Union européenne et ses Etats membres entendent soutenir dans cette entreprise vise à se démarquer de la nouvelle stratégie américaine, qui tend par exemple à privilégier le recours à la coercition dans sa politique au Moyen-Orient sans contrepartie en termes d’impulsion décisive au développement durable¹³³⁶. Cependant, l’effet inverse risquant d’obérer les efforts de l’Union européenne surgit de la présence plus importante de l’Union et des Etats membres sur la scène internationale ainsi que d’un accroissement de leur aide publique, sans que le développement durable ne se traduise en actes concrets dans les pays bénéficiaires et que l’Europe en jouisse des dividendes¹³³⁷. La situation afghane tend à accréditer quelque peu cette inquiétude, car elle n’a pour l’instant pas fait montre de résultats probants attribués à l’assistance financière internationale. La pauvreté reste encore le lot quotidien des Afghans, notamment des plus vulnérables d’entre eux ; et les efforts de reconstruction sur les plans économique et sécuritaire tardent à porter leurs fruits¹³³⁸.

Tel est l’effet pernicieux, qui est en réalité un effet trompeur des dispositifs de prévention des conflits à travers l’intensification de la gestion civile des crises : les dividendes ne sont pas palpables. Sinon, comment savoir qu’un conflit n’a pas eu lieu ou qu’une crise n’a pas repris sous les cendres de négociations de paix soutenues ou administrées par la Communauté internationale ? Tant qu’il n’existera pas de commotions majeures ou de ruptures violentes et généralisées de la paix, la contribution au volet administratif, constitutionnel et humanitaire de gestion de sorties de crise ne produira pas d’impact aussi retentissant que l’action militaire. Or, au regard des *crises asymétriques* dont l’Afghanistan en expose l’illustration, la solution militaire ne garantit pas non plus d’un succès immédiat et satisfaisant. Ce dilemme est d’ailleurs loin d’être résolu, et il se complique certainement à mesure qu’évolue l’option militaire en Afghanistan.

¹³³⁵ DEPUSSAY Laurent, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des pouvoirs », *RDP* n° 2-2007, pp. 421 et s.

¹³³⁶ MIKAIL B., « Le bâton sans la carotte. Une nouvelle politique américaine au Moyen-Orient? », *Revue internationale et stratégique*, n° 59, Automne 2005, pp. 31-40.

¹³³⁷ ORBIE Jan et VERSLUYS Helen, “Recent Evolutions in European Union Development Aid : More Europe, More Aid, Less Development ?”, *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 4, pp. 19-40; Egalement, RAFFINOT Marc, « Malgré ses évolutions, le financement du développement reste inadapté aux besoins des pays pauvres », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 158-160.

¹³³⁸ DORRONSORO Gilles, « L’impasse afghane », *Les Nouvelles d’Afghanistan*, n° 116, Février 2007, p. 3-4 ; Egalement, BOYER Béatrice, « Kaboul, début 2007. A mi parcours du processus de reconstruction », *Les Nouvelles d’Afghanistan*, n° 117-Juin 2007, pp. 3-7, op cit; BRUNEL Valérie, « Les enfants de rues à Djalalabad », *Les Nouvelles d’Afghanistan* n° 108, p. 18-19 ; Egalement, DUPAIGNE Bernard, « Un pays entre espoir et déception », *Les Nouvelles d’Afghanistan*, n° 112, Janvier 2006, pp. 7-9 ; CHIPAUX Françoise : « En Afghanistan, la reconstruction patine et la bataille pour la paix n’est pas gagnée », *Le Monde*, n° 17925, 12 Septembre 2002, p. 5.

CONCLUSION DU TITRE I

La gestion du post-conflit par la Communauté internationale des Etats en Afghanistan au moyen d'un accompagnement aux négociations de paix, d'un « redémarrage à distance » du pouvoir constituant originaire et dérivé, surprend par une absence d'*internationalisation*,¹³³⁹ au regard de la mobilisation qu'elle suscite. Pourtant, les effets d'un processus de normalisation laissant la latitude aux acteurs internes d'opérer librement leurs choix idéologiques et constitutionnels ; économique et culturels est le meilleur hommage que l'ONU et ses partenaires puissent rendre à la souveraineté et à l'indépendance des Etats.

Quoiqu'il en soit, le procédé du « parrainage » appliqué à l'Afghanistan produit des effets tout aussi dignes d'intérêt pour le développement du Droit international, à en juger par l'arrimage en profondeur de la Constitution de Janvier 2004 aux principes internationaux capitaux (rejet de l'ingérence et de l'intervention ; adhésion aux instruments promoteurs des droits fondamentaux ; lutte contre le terrorisme) et aux valeurs universelles aussi fondamentales que les Droits de l'Homme et les libertés fondamentales. En dehors de quelques grandes Puissances, instruites par les affres de la Seconde Guerre mondiale, on ne peut dire que la majorité des prétendues « Démocraties » intègrent avec autant de vigueur et de ferveur les principes internationaux dans leur Droit constitutionnel. La rédaction du projet de Constitution par un juriste français n'est pas anodine dans cette dynamique, car les Constitutions des IV et Ve Républiques se revendiquent d'une conformité exemplaire aux principes promus par la Charte.

A travers cette mission d'un constitutionnaliste mandaté par le Gouvernement d'un Etat membre de l'Union européenne, l'Europe prend activement partie pour accompagner les efforts des acteurs nationaux et internes à l'instauration d'institutions viables, la tenue d'élections régulières et transparentes, la consolidation des organes parlementaires en tant qu'appoints indispensables à l'élaboration et à l'adoption de la Loi fondamentale. Tel est le rôle que jouent le Conseil et la Commission, forces motrices de la Politique Extérieure de l'UE.

A présent, puisqu'on vient de voir le premier élément de la double stratégie de l'Europe en guise de contribution à l'agenda de la stabilisation habilement conduit par la MANUA et l'ISAF, il reste à dégager la part que prend cet acteur stratégique d'un nouveau genre dans la délicate entreprise de pacification et de stabilisation du territoire recommandée par l'Accord de Bonn.

¹³³⁹ Concept pertinemment analysé par : DELBEZ Louis, « Le concept d'internationalisation », *R.G.D.I.P.* 1967, *Op. cit.*, pp. 5-62 ; MAZIAU Nicolas, « L'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine : un modèle pour le Kosovo ? », *Civitas Europas*, N° 4-mars 2000, Presses Universitaires de Nancy, pp.51-98 ; ARION Cristina-Maria, GNAMOU-PETAUTON Dandi, YETONGNON Marina, « L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor Oriental : la pratique à la recherche d'une théorie », *Revue belge de Droit international* 2005/1-2 – Editions Bruylant, Bruxelles, pp. 300-383.

TITRE II :

LA CONCERTATION DES PARTENAIRES EUROPEENS AUX FINS DE PARTICIPATION A LA FORCE INTERNATIONALE D'ASSISTANCE A LA SECURITE

La situation politique et militaire qui prévaut en Afghanistan révèle l'absence d'un instrument mobilisateur de la PESC, de type position commune ou stratégie commune¹³⁴⁰. Ainsi, à la différence d'autres régions du monde avec lesquelles l'Europe a conclu des partenariats nets et anciens, comme l'Afrique et l'Europe de l'Est, l'Afghanistan et l'Asie Centrale ne font visiblement pas partie des zones d'action de l'UE et des Etats membres. Les conséquences de ce vide politique sont bien vite ressenties dans la dynamique de stabilisation post-conflit, malgré l'importance géostratégique de la région intéressée : le choix de la concertation entre Etats membres et l'ineffectivité des instruments stratégiques de la PESC, pourtant opérationnelle dans d'autres cas de gestion de crises auxquels l'Europe prend activement part. Afin d'élucider le rôle des sujets européens dans l'effort de pacification et de stabilisation de l'Afghanistan puis d'en jauger les capacités, il convient de s'interroger, d'une manière générale, sur la clé de répartition des tâches entre les différents acteurs de la Force internationale de sécurité, l'ISAF (chapitre II) et sur l'aide au développement des Equipes provinciales de reconstruction (chapitre II).

CHAPITRE I : LA CLE DE REPARTITION DES TACHES ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS DE L'ISAF

La Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan, dont on rappelle le sigle anglo-saxon (ISAF) en vigueur dans les actes courants, est une structure multinationale, qui obéit donc à une répartition des tâches entre les Etats qui la composent ; puis entre ceux-ci et les Organisations internationales qui en définissent et dirigent le mandat. Rechercher la clé de répartition au sein de l'ISAF consiste à déterminer la part des responsabilités qui revient, intuitivement, institutionnellement et même « automatiquement » à chacun, institutions internationales et sujets étatiques, dans les missions dévolues à cette Force à laquelle participe une soixantaine de pays, dont la quasi totalité des Etats membres de l'Union européenne¹³⁴¹. Si l'on récapitule le nombre et la nature des textes internationaux ou à caractère international mobilisés pour mettre en œuvre le mandat, les missions et autres opérations de l'ISAF, on dénombre l'ensemble des dynamiques résultant des Chapitres VII¹³⁴² et VIII¹³⁴³ de la Charte

¹³⁴⁰ On rappellera que l'Article 12 TUE institue les stratégies commune, les actions communes et les positions communes en tant qu'instruments juridiques de l'UE au prisme de la PESC. Traité consolidé, in *Journal officiel de l'Union européenne* C 321 E/15.

¹³⁴¹ L'ISAF compte précisément 25 pays européens sur 27, voir annexe 3 de la présente étude.

¹³⁴² Base juridique des résolutions du Conseil de sécurité autorisant la création de l'ISAF et renouvelant son mandat depuis Décembre 2001.

¹³⁴³ Aux termes de l'Article 53, § 1 : « Le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. » In DUPUY Pierre-Marie, *GTDIP* n° 1, *Op. cit.*, p. 15. Toutefois, malgré l'absence de définition des notions d' « accords et d'organismes

des Nations Unies ; les propositions doctrinales de l'*Agenda For Peace*¹³⁴⁴ ; les prescrits du Traité de l'Alliance atlantique et les actions communes de la PESC. La quête d'identification du travail de chaque contributeur appelle à examiner, en priorité, le triptyque ONU-OTAN-UE dans la stabilisation post-taliban (section 1). L'expérimentation empirique d'un certain nombre de techniques combinées dans un réseau d'activités civilo-militaires oblige, ensuite, à considérer l'appui de l'Europe aux missions de la Force internationale de paix (section 2).

SECTION 1 : LE TRIPTYQUE ONU-OTAN-UE DANS LA STABILISATION POST-TALIBAN

Les trois Organisations à caractère international, abstraction faite des critiques qui visent encore la nature juridique de l'OTAN, capables de se déployer à l'échelle de la planète jouent un rôle déterminant dans le processus de stabilisation post-conflit en Afghanistan. En effet, l'Organisation des Nations Unie, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et l'Union européenne animent une répartition des tâches propre à amortir le coût d'une entreprise dont il serait aujourd'hui hasardeux d'en déterminer l'échéance et les tribulations. La division du travail approuvée de manière tacite a pour point d'ancrage la création de l'ISAF en tant que Force multinationale de paix (paragraphe 1). Ainsi, de par sa nature, la Force internationale de sécurité est-elle soumise à diverses options quant à l'exécution de son mandat. Il est toutefois observé qu'au long de cette quête de sens et d'efficacité, la mise en œuvre de ses missions laisse apparaître une influence croissante du rôle de l'Europe dans le mandat de l'ISAF (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La création de l'ISAF en tant que Force multinationale de paix

Dès la mise en place de la Mission spéciale remplacée par la Mission d'assistance en Afghanistan, les Nations Unies ne cachent pas leur réticence d'y déployer une force de maintien de la paix ; pas plus qu'au paroxysme de l'insécurité créée par la guerre contre les *Taliban*, lorsque M. BRAHIMI déclare que n'ayant pas de paix à maintenir et ne souhaitant pas dénaturer la fonction des « Casques bleus », l'ONU ne pourrait et ne devait pas assumer une telle tâche en Afghanistan¹³⁴⁵. L'option qu'il défend au Conseil de sécurité le 13

régionaux », il est loisible, au regard de l'Article 52 de la Charte, de situer leur en tant qu'initiatives et modalités locales de gestion de crises et de règlement des conflits. Ce qui signifie que si les moyens sont locaux, la situation en elle-même couvre à la fois un spectre régional et international, d'autant plus qu'une crise internationale naît rarement, dans le système international actuel, d'un différend interétatique. Bien au contraire, on peut relever que la plupart des crises contemporaines revêtues d'un caractère international résulte des antagonismes intra-étatiques.

¹³⁴⁴ En son paragraphe 64, l'*Agenda pour la paix* éclaircit, avec prétériton, une forme de division du travail entre les acteurs régionaux et les Nations unies en précisant que « l'action régionale, par le biais de la *décentralisation*, de la *délégation* et de la *coopération* aux efforts de l'Organisation des Nations unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales. » Le paragraphe 65 semble, quant à lui, favorable à l'ouverture des entités régionales aux acteurs extérieurs : « En participant avec l'Organisation des Nations unies à des efforts complémentaires, les organisations régionales pourraient associer à leur action des Etats n'appartenant pas à la région concernée ». BOUTROS GHALI Boutros, *Agenda pour la paix*, Nations unies, New York, 1992. Souligné par nous.

¹³⁴⁵ Exposé fait à la séance publique du Conseil de sécurité, du 13 Novembre 2001 en matinée, Document S/PV.4414, *Op. cit.*, p. 6 et 7.

Novembre 2001 et qui emporte l'adhésion de l'ensemble des protagonistes consiste à renforcer les efforts des groupements militaires afghans en matière de sécurité. Ainsi, l'ISAF constitue-t-elle le levier sécuritaire de l'Accord de Bonn, réalisé par la résolution 1386 (2001) du Conseil de sécurité (A). Face aux exigences de la situation sur le terrain et aux difficultés de commandement d'une structure de telle envergure, le mandat de l'ISAF est progressivement transféré à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (B).

A : LE LEVIER SECURITAIRE DE L'ACCORD DE BONN, REALISE PAR LA RESOLUTION 1386 (2001) DU CONSEIL DE SECURITE

Les propositions défendues par le Représentant personnel du Secrétaire à la réunion publique du Conseil de sécurité dans la matinée du 13 Novembre 2001 retiennent, majoritairement, l'option d'un organisme d'appui des Afghans à la stabilisation de leur pays après la défaite des *Taliban*¹³⁴⁶. Le choix porté sur ce type de structure résulte des inquiétudes nourries par l'idée de constituer, à brève échéance, une force totalement constituée par les Afghans eux-mêmes. L'impératif d'une structure prompte à faire immédiatement face aux groupements rivaux devenus insurgés, faute de ressources humaines et logistiques, conduit au rejet de cette hypothèse, trop risquée pour garantir l'autonomie et l'intégrité des institutions provisoires et transitoires. On note par ailleurs, que la formule ISAF l'emporte également sur la proposition consistant à déployer en Afghanistan une Opération de maintien de la paix mandatée par l'ONU.

Aussi bien le poids des susceptibilités des responsables politiques afghans, que l'impérialisme des Nations Unies et les réticences des Etats membres permanents du Conseil de sécurité, ne favorisent guère cette option. En conséquence, la forme multilatérale de la Force, retenue par la Communauté internationale, oblige à lui apporter un soutien logistique conséquent et une assistance vigoureuse, pour engager sur des bases solides un ambitieux processus de restauration d'une souveraineté en sursis. L'Europe soutient collectivement et fermement cette configuration de la présence internationale en Afghanistan, ainsi qu'il résulte des déclarations faites successivement, au nom de l'Union européenne, par les Représentants du Royaume-Uni, de la France et de la Belgique lors de la présentation du Plan de paix des Nations Unies au Conseil de sécurité et du débat qui a suivi dans l'après-midi. Les précautions face à un déploiement de forces susceptibles d'être vécu comme une ingérence voire une occupation dominent les prises de positions justifiant la constitution d'une force multinationale.

L'entérinement des propositions du Représentant personnel du Secrétaire général par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1378 (2001) qui constitue l'instrument phare des pourparlers de paix, influe sur l'Accord de Bonn dont l'annexe I recommande la création d'une Force internationale de sécurité, comme levier du volet sécuritaire de la reconstruction d'un Etat autonome et viable. C'est donc aux fins de réalisation de cette recommandation, que la résolution 1386 (2001) en son paragraphe premier, autorise la création de la *Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan*, sous l'empire du Chapitre VII de la

¹³⁴⁶ M. BRAHIMI déclare alors, « [i]l existe trois options pour cette force, présentées ici dans l'ordre de préférence : premièrement, une force de sécurité entièrement afghane ; deuxièmement, une force multinationale ; et troisièmement, une force de maintien de la paix des Nations unies. L'option préférée est une force panafghane, à condition qu'elle puisse être déployée rapidement, avec des effectifs robustes et crédibles . » Déclaration du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afghanistan, *Document S/PV. 4414, Provisoire, Op. cit.*, p. 7.

Charte des Nations Unies. Au gré des évolutions de la situation, qui s'est considérablement intensifiée sur le théâtre d'opérations, le mandat et les missions de l'ISAF font l'objet d'une adaptation régulière, dont la dernière est assurée par la résolution 1833 (2008) prorogeant le mandat de cette force jusqu'au 13 Octobre 2009, également adoptée sous l'effet des dispositions coercitives de la Charte.

L'ISAF, qui compte quelques milliers d'hommes à sa création en Décembre 2001, réunit au 2 Février 2009, près de soixante mille soldats¹³⁴⁷, dont la majorité est provient des troupes nationales des Etats membres de l'Union européenne¹³⁴⁸. On note donc qu'en ce qui concerne l'appui du principe exposé devant le Conseil de sécurité, comme en ce qui touche à sa mise en place effective, l'Union européenne et les Etats membres acquiescent à la création de la Force internationale d'assistance dédiée à la sécurisation du processus constitutionnel qui commence avec la conclusion et l'application de l'Accord de Bonn. L'adjectif « internationale » adjoint à cette Force d'appui aux efforts afghans peut donc paraître trompeur, dans la mesure où elle n'a d'international que le lien juridique qui le lie aux résolutions du Conseil de sécurité ; à moins qu'il s'agisse d'une tactique visant à camoufler une Force d'imposition de la paix revêtue d'un label moins provocateur.

Quoiqu'il en soit, on constate que l'évolution de la situation sur le terrain et le développement sensible des outils diplomatiques de l'Europe tendent à conférer à cette dernière un rôle plus éminent dans le dispositif conçu et conduit par les Nations Unies. Toutefois, avant de mettre en lumière les apports de l'Europe à l'ISAF, il apparaît, à ce stade de l'exposé, opportun de voir préalablement en quoi consiste le mandat de cette Force, tel qu'il est progressivement confié à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

B : LE TRANSFERT PROGRESSIF DU MANDAT DE L'ISAF A L'ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD

L'implication de l'OTAN dans la dynamique de la stabilisation post-conflit en Afghanistan et l'accroissement de son action dans la gestion civilo-militaire du pays n'est, en aucun, cas le fruit d'une coïncidence. Les fondements de cette présence, pour le moins controversée, peuvent être rattachés aux conséquences immédiates des attentats commis contre les Etats-Unis en Septembre 2001. En effet, dans une Déclaration conjointe faite au cours de la Session spéciale du Conseil de l'Union européenne, le Secrétaire général de l'OTAN se propose d'apporter son soutien à l'Etat victime de ces dramatiques attentats.

Peu après, la Déclaration du Conseil des ministres de ladite Organisation invoque la mise en œuvre de l'Article 5 du Traité de l'Alliance atlantique, pour faire jouer la clause automatique de solidarité établie sur le principe de légitime défense collective. Ceci ajoute à la part d'ambiguïté qui caractérise la reconnaissance et l'exercice de ce droit contre l'Afghanistan et l'Europe accroît le sentiment de confusion qui transparait de cette situation. En admettant la validité de ce droit suite aux actes du 11 Septembre et leur disponibilité à le

¹³⁴⁷ Plus précisément, 57 249 soldats issus de 26 pays contributeurs. *Rapport trimestriel au Conseil de sécurité sur les activités de la Force internationale d'assistance à la sécurité*, Document S/2009/283 du 2 Juin 2009, paragraphe 1.

¹³⁴⁸ Voir Annexe III de la présente étude sur les effectifs et la répartition des contributions en hommes au sein de la FIAS.

mettre en application en Afghanistan aux côtés des Etats-Unis, les registres de légitimité s'entremêlent aussitôt.

Ce mouvement va croissant, car si la thèse officielle retient la mise à disposition de quelques avions radar de type *Awax* stationnés en Europe au profit du grand Allié nord américain, les Etats européens continuent à se réclamer de cette légitimité jusqu'à ce jour. Leur triple statut de Membres des Nations Unies, de l'OTAN et de l'Union européenne leur offre le singulier privilège d'agir à la fois dans toutes ces sphères...pour la même « cause juste » qu'ils défendent en Afghanistan. Est-ce à dire que le positionnement de l'OTAN en solidarité au Peuple et au Gouvernement américains suffise-t-il à expliquer son rôle croissant dans la gestion de la sortie de crise en Afghanistan ?

Le processus de transfert du mandat de la Force internationale à l'Alliance atlantique se fait de manière progressive et, autant le dire, astucieuse afin certainement de tâter le terrain quant à la légendaire allergie des Afghans à toute présence militaire étrangère sur leur territoire. Le galop d'essai est donné par le mandat de lancement de l'ISAF, pour six mois, sous commandement du Royaume-Uni. Durant la direction de ce mandat, les contacts sont instaurés entre l'Etat-major de l'ISAF, les responsables de l'Alliance atlantique et l'Administration intérimaire d'Afghanistan. La suite des commandements tracent un ligne qui conduit directement à l'officialisation de l'engagement des Forces de l'OTAN, car à une direction en binôme entre l'Allemagne et les Pays-Bas succédant au Royaume-Uni est à son tour remplacée par la Turquie, pièce maîtresse et « frontière » de l'Alliance atlantique en Asie.

La suite du processus n'est que formalité, avec ceci de notable que l'OTAN offre au Conseil de sécurité l'opportunité d'autoriser un mandat de douze mois au lieu des six précédemment expérimentés, ainsi que la possibilité d'élargir le mandat à l'ensemble du territoire afghan, d'une Force internationale autrefois recluse à la capitale et sa proche périphérie ; la référence à l'objet de la résolution 1510 (2003) du Conseil de sécurité¹³⁴⁹ amène à préciser le mandat de l'ISAF. Créée à l'origine par la résolution 1386 (2001), avec pour compétence *ratione materiae* de rendre les zones de sécurité déterminées pour Kaboul et sa périphérie propices à la reconstruction et à l'aide humanitaire à partir de la capitale, la Force internationale d'assistance à la sécurité voit plus tard son mandat étendu à l'ensemble du territoire. Une transformation dont la conséquence à terme est une adaptation de sa compétence *ratione personae*, avec un renforcement conséquent dans la formation et le profil des troupes auxquels s'ajoutent des équipements de maintien de l'ordre mais aussi de missions de combat.

Bien entendu, une distinction est à faire entre le mandat et les missions de la Force internationale de sécurité ; et c'est pour cette raison qu'on prévoit de faire concomitamment l'étude de ces missions et des apports des acteurs européens à l'effort de stabilisation effective de l'Afghanistan. Cependant, il importe de mettre en relief ces apports en présentant, dès l'abord, la place de choix que les organes des Nations Unies agissant en Afghanistan accordent à l'Union européenne et à ses Membres, à l'aune d'une tendance à une influence croissante du rôle de l'Europe dans le mandat de la Force internationale de sécurité.

¹³⁴⁹ Résolution n° S/RES/1510 (2003) du 13 Octobre 2003 « autorise l'élargissement de la Force internationale d'assistance à la sécurité » au-delà de la capitale et ses environs (paragraphe 1).

Paragraphe 2 : La tendance à l'influence croissante du rôle de l'Europe dans le mandat de l'ISAF

Les forces de l'Union européennes n'étant pas (encore) engagées dans le dispositif multinational opérant sous l'égide du Conseil de sécurité et sous mandat de l'OTAN en Afghanistan, l'implication de l'Europe se joue principalement à travers les Etats membres, dont les troupes sont présentes sur le théâtre. Pourtant, la tendance qui retient l'attention et trouve ses origines dans le passage du commandement des Etats têtes de file à l'Alliance atlantique, c'est celle de l'influence croissante du rôle de l'Europe dans le mandat de l'ISAF. On peut, effectivement, observer qu'entre l'expérience symbolique de l'Eurocorps (A) et le partenariat graduel d'EUPOL Afghanistan avec l'ISAF (B), la présence de l'Europe s'est affermie dans la stabilisation post-taliban.

A : L'EXPERIENCE SYMBOLIQUE DE L'EUROCORPS

En dehors de la Coalition *Liberté Immuable*, qui poursuit ses opérations de traque des membres appartenant à des groupes terroristes et à l'ancien régime des *Taliban*, on peut constater que l'effort de stabilisation en Afghanistan met à l'épreuve le trinôme de l'architecture européenne de défense et de sécurité : l'UE, l'OTAN¹³⁵⁰ et l'Union de l'Europe occidentale (UEO)¹³⁵¹. Bien qu'étant désormais considérée comme phagocytée par l'Union européenne au Sommet de Nice en Juin 2000, voire complètement « morte », cette Organisation continue toujours d'exister à travers l'action des Forces européennes multilatérales tel que le *Corps Européen* ou *Eurocorps*. La certification de celui-ci en tant qu'Etat-major opérationnel lui permet d'être mis à disposition de l'UE, de l'UEO, de l'Alliance par l'entremise des Missions de Petersberg¹³⁵². Ce Corps multinational relevant de l'Union de l'Europe occidentale est même, aux dires des spécialistes, habilité à « sous-traiter » avec les Nations Unies à la faveur des *Missions de Petersberg*.

En Afghanistan, c'est en qualité de Force d'Etat-major agissant sous mandat de l'OTAN, que le Corps européen se déploie et assure le commandement de l'ISAF, au point qu'il est mentionné par la résolution 1563 (2004) que le Conseil de sécurité exprime « *sa reconnaissance à l'Eurocorps qui a pris la relève du Canada à la tête de la Force internationale d'assistance à la sécurité.* »¹³⁵³ Cette action « hors-zone » d'un Corps armé composé des troupes des cinq (5) principales Puissances de l'Union européenne est assez limitée dans le temps et strictement encadrée par le mandat à lui confié par l'OTAN. Mais la

¹³⁵⁰ La Politique européenne de sécurité et de défense « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre. » Article 17.1 alinéa 2 du Traité sur l'Union européenne.

¹³⁵¹ Voir Article 17 §4, Traité sur l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne* n° C 321 E du 29 Décembre 2006, *Op. cit.*, pp. 17

¹³⁵² Actions de maintien de la paix et de la sécurité internationales, incluant la coercition. Elles sont retenues par l'Union de l'Europe occidentale en Juin 1992 pour exprimer sa capacité à assurer la sécurité et de la défense de l'Europe. L'Article 17 §2 du Traité sur l'UE qui les reprend *in extenso* est ainsi formulé : « Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix. » DUBOUIS Louis, GUEYDAN Claude, *Les grands textes du droit de l'Union européenne : Traités – Institutions – Ordre juridique*, Tome 1, 6^e édition, *Op. cit.*, p. 10, 11.

¹³⁵³ Résolution n° S/RES/1563 (2004) du 17 Septembre 2004, paragraphe 9.

reconnaissance de son rôle dans la stabilisation d'un théâtre de telle ampleur, où les hostilités restent au-dessus du seuil d'intensité des attaques stratégiques, ne manquera pas d'ouvrir quelques perspectives aux acteurs de l'UE sur la scène afghane.

Cette évolution n'est plus si éloignée, attendu que l'UEO continue d'enrichir le débat stratégique en Europe au moyen d'une doctrine régulière produite par son Assemblée, dont le récent document fait justement état de l'étroite coopération qu'entretiennent désormais la Force internationale de sécurité et la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan.

B : LE PARTENARIAT GRADUEL D'EUPOL AFGHANISTAN AVEC L'ISAF

La Mission de police de l'Union européenne ou EUPOL Afghanistan est une opération de gestion des crises relevant de la Politique européenne de sécurité et de défense ; mais elle a une vocation de promotion de l'Etat de droit. Aussi, son rôle fondamental est-il d'appuyer les travaux de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan et de compléter l'action, plus ancienne, du Représentant spécial de l'Union européenne sur place. Progressivement, Europol Afghanistan collabore au mandat de l'ISAF, à telle enseigne que les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité encouragent ce rapprochement et se félicitent du rôle joué par la Mission de la PESD dans la gestion civile du problème afghan. A ces félicitations s'ajoute le satisfecit attribué à l'Europe au titre des efforts fournis en faveur de la Mission d'assistance des Nations Unies¹³⁵⁴.

Tel est, en partie, l'objet du rapport publié à la 56^e Session de l'Assemblée de l'UEO¹³⁵⁵. Bien que le Conseil européen de Nice de Juin 2000 entérine la fin de l'UEO en tant qu'organisation opérationnelle et autonome¹³⁵⁶, son apport conceptuel n'en reste pas moins vivace, au regard des rapports et des analyses théoriques produits par son instance délibérante. Il en est notamment ainsi des études sur les forces multinationales européennes, mais également des tâches de l'Union européenne et de l'OTAN en Afghanistan, y compris des relations entre les deux structures. De ce qu'on a pu appeler « reformatage » ou « reconfiguration »¹³⁵⁷ de la première organisation de sécurité et de défense en Europe, l'UEO s'est vraisemblablement spécialisée dans une réflexion assidue sur les concepts de la stratégie européenne, sans toutefois renoncer à jouer lui-même le rôle de *leader* régional¹³⁵⁸ que lui confère juridiquement son texte constitutif.

Au total, en dehors de la part tenue par l'Europe dans le mandat de l'ISAF et son appui aux missions de la Force internationale doivent également être considérés, afin d'en dégager

¹³⁵⁴ Résolution n°S/RES/1868 (2009) du 23 Mars 2009, paragraphe 19 *in fine*.

¹³⁵⁵ KUCHEIDA Jean-Pierre, HOSTALIER Françoise (rapporteurs), "La guerre en Afghanistan : quelle stratégie pour l'Europe ?", Assemblée européenne de sécurité et de défense. Assemblée de l'UEO, 56^e Session, 3 Juin 2009, Document A/2036, 32 p.

¹³⁵⁶ Au paragraphe 4 de l'Article 17 du Traité de Nice, il est clairement mentionné que la dite disposition « ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et de l'OTAN, dans la mesure où cette coopération ne contrevient pas à celle qui est prévue » pour la PESD de l'Union européenne. Traité de Nice, OPOCE, Luxembourg, 2001, page 11.

¹³⁵⁷ MONTANT Jérôme, « La reconfiguration de l'UEO », *A.F.R.I.*, 2001, Vol. II, pp. 613-624.

¹³⁵⁸ KAMTO Maurice, « Le rôle des "accords et organismes régionaux" en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations unies et de la pratique internationale », *R.G.D.I.P.* 2007-4, pp. 771-802.

la valeur ajoutée ou, tout au moins les spécificités dans un cadre de stabilisation post-conflit hautement concurrentiel.

SECTION 2 : L'APPUI DE L'EUROPE AUX MISSIONS DE LA FORCE INTERNATIONALE DE PAIX

L'établissement de la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan¹³⁵⁹ offre à l'Union européenne et à ses Etats membres un cadre d'action convergente privilégié de l'action internationale en faveur de ce pays. Et puisque le Conseil de sécurité autorise également la constitution de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan¹³⁶⁰, l'appui européen dans le domaine spécifique du maintien de l'ordre et de la stabilité est aussi arrimé aux décisions pertinentes de l'Organisation des Nations unies, en dehors des aspects accomplis par la coopération bilatérale UE-Afghanistan. La fusion de ces deux organismes marquant la présence internationale en Afghanistan fait qu'en dépit des différences inhérentes à leur nature juridique, les objectifs envers l'Afghanistan restent guidés par la commune volonté de reconstruire ce pays ruiné et menacé de chaos¹³⁶¹.

Aussi, l'engagement pris par l'Union européenne dès le *Conseil Affaires générales extraordinaire* du 17 Octobre 2001, régulièrement réaffirmé et renforcé au gré des circonstances, consiste à soutenir les travaux menés à la fois dans le cadre de la Mission d'assistance des Nations Unies et sous mandat de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan. Et même si la question soumise à notre étude ne s'inscrit pas directement dans l'analyse de l'architecture européenne de défense et de sécurité, il n'est pas allégorique de noter que la Force internationale d'assistance à la sécurité est placée sous mandat de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord à partir de sa seconde édition¹³⁶². Or, la contribution des troupes nationales européennes est un élément essentiel de la stratégie appliquée par l'Alliance atlantique en Afghanistan via la Force internationale de stabilisation.

La pacification et la stabilisation post-crise de l'Afghanistan reste marquée par la prépondérance des activités civilo-militaires ; plus précisément des opérations classiques dont certains praticiens ont pu dire qu'elles permettaient à l'armée de se comporter en *pourvoyeuse d'Etats*. Ces opérations s'adressent en effet au soldat pour la réhabilitation des services publics qui comptent parmi les plus capitaux à la restauration d'un Etat. Le soutien que l'Europe leur apporte en Afghanistan ne dément pas cette conception traditionnelle de l'armée, car les forces européennes y contribuent à la reconstitution des organes de défense et

¹³⁵⁹ Voir résolution 1401 (2001) du Conseil de sécurité du 28 Mars 2002, *Op cit.* –Egalement, FLORY Maurice, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix », *A.F.D.I.*, 1965, pp. 446-468. La nature juridique de la MANUA est assez complexe dans la mesure où elle est une forme d'OMP qui ne dit pas son nom : « Au siège, le Département des affaires politiques, jusqu'ici principal responsable de la MANUA, passera les rênes au Département des opérations de maintien de la paix au début de novembre 2002 », dit le Secrétaire général de l'ONU, dans son rapport sur la situation en Afghanistan et ses incidences sur la paix et la sécurité internationales, Document 1/57/486-S/2002/1173, paragraphe 51, 21 Octobre 2002.

¹³⁶⁰ Résolution n° S/RES/1386 (2001) du 20 Décembre 2001, *Op cit.*

¹³⁶¹ POULIGNY Béatrice, « Les opérations de paix de l'ONU ont un caractère très ambigu », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 95-97.

¹³⁶² GRAND Stephen R., « Défense territoriale : la mission de l'OTAN dans le nouveau siècle », *A.F.R.I.*, 2003, Vol. 4, pp. 209-214.

de sécurité (paragraphe 1) et adhèrent au « programme Désarmement-Démobilisation-Réinsertion » (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La reconstitution des organes de défense et de sécurité

L'apport des militaires aux stratégies de reconstruction post-conflit se traduit notamment par ce que la doctrine désigne sous le vocable de *réforme du secteur de la défense et de la sécurité (RSS)*¹³⁶³. Si l'objectif essentiel reste la dotation au nouvel Etat de capacités suffisantes pour assurer ses pouvoirs régaliens, la RSS ne vise pas moins à intégrer le soldat à l'œuvre de création ou de refondation d'un Etat qu'il entend précisément pacifier et stabiliser. Au terme de l'intervention armée, la rénovation consubstantielle de l'Etat en Afghanistan n'échappe pas à ce schéma¹³⁶⁴. Ainsi se déclinent les fondamentaux de la restauration d'une Nation (*Nation building*) en retenant au passage que toute action mise au crédit de l'armée vise toujours un double objectif : défense et sécurité.

En effet, le domaine de la défense et de la sécurité retient autant l'intérêt de l'Union européenne et de l'Afghanistan, que le secteur de la justice et de la répression des crimes transfrontaliers car malgré le déploiement de la FIAS, des tensions subsistent encore entre les principaux responsables politiques afghans¹³⁶⁵. L'accord bilatéral qui lie l'Union européenne à l'Afghanistan dès le 16 Novembre 2005 comprend donc un volet privilégié en matière de reconstitution des structures afghanes de défense et de sécurité¹³⁶⁶. En effet, il est prévu dans la Déclaration conjointe de Strasbourg, que les questions de sécurité restent au cœur du nouveau partenariat¹³⁶⁷. Cet objectif convient parfaitement à la rationalité du renforcement des souverainetés adoptée par les Européens dans le domaine de la promotion de la paix, tel qu'elle apparaît au lendemain des attentats du 11 Septembre 2001¹³⁶⁸.

La source de cet engagement est donc toujours à situer dans l'activité des Nations unies, car dès la mise en place de l'Autorité intérimaire d'Afghanistan, l'ONU perçoit l'indispensable nécessité de coupler les questions de souveraineté aux impératifs de sécurité. Selon les propos du Secrétaire général des Nations unies, cet objectif va au-delà des

¹³⁶³ Qui « est généralement mutualiste et inter-agences pour mutualiser les coûts et les risques. Il s'inscrit dans le processus politique général de reconstruction post-crise ainsi qu'au plan de campagne militaire des forces intervenantes. » HAËRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, pp. 194 et ss.

¹³⁶⁴ *Idem*, p. 195.

¹³⁶⁵ CHIPAUX Françoise, « La vie reprend dans un Afghanistan encore en proie aux rivalités tribales », *Le Monde*, 31 Décembre 2001, p. 2 ; CHIPAUX Françoise, « Malgré l'arrivée de la force internationale, la sécurité continue de se dégrader à Kaboul », *Le Monde*, 4 Janvier 2002, p. 4.,

¹³⁶⁶ Il est ainsi prévu que « [l]es institutions afghanes et leurs homologues internationaux élaborent des mécanismes qui permettront d'aborder de manière globale la réforme du secteur de la sécurité, à savoir le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion, la constitution d'une armée et d'une police nationale afghanes, la réforme et le renforcement du secteur de la justice et la lutte contre les stupéfiants illicites. » Déclaration conjointe en faveur d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et l'Afghanistan, 16 Novembre 2005, *Op. cit.*, p. 4.

¹³⁶⁷ Voir rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, A/58/742-S/2004/230, *Op. cit.*, paragraphe 18.

¹³⁶⁸ RAFRAFI Sofie, « "Cracks in the Transatlantic Culture" : a Social Constructivist Analysis of the 'Effects' of 9/11 and the 'EU's Kantian Miracle' », *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 2, pp. 178-197.

contingences créées par les conséquences des attentats terroristes anti-américains¹³⁶⁹. C'est dans ce contexte que les institutions européennes et les Etats membres de l'UE participent, aux côtés d'autres acteurs internationaux essentiels, à la restauration des forces afghanes de défense et de sécurité. Aussi, en conformité avec les besoins immédiats et les exigences de la paix durable, les sujets européens contribuent d'une manière décisive à la recréation d'une Armée nationale (A) et à la recomposition des Forces de police (B).

A : LA RECREATION D'UNE ARMEE NATIONALE

Il faut noter au nombre des défis en passe d'être relevés par la Communauté internationale, la recréation d'une Armée nationale en Afghanistan. La multiplicité des milices et le foisonnement des armes sont si importants dans ce pays, qu'il semblait pratiquement impossible d'accomplir cet objectif à court terme. Mais en raison des enjeux de paix et de sécurité internationales inhérents à la situation qui règne sur le territoire afghan, un engagement prudent et léger permet d'éviter quelques embarras¹³⁷⁰. Le défi est si exaltant, que la France, les Etats-Unis ainsi que l'UE et l'OTAN y joignent leurs compétences et expériences pour doter le nouveau Gouvernement afghan des capacités autonomes de défense, faisant ainsi de l'Armée nationale un outil de la lutte internationale contre le terrorisme.

Même s'il n'est pas explicitement recommandé par l'Accord de Bonn du 5 Décembre 2001 de pourvoir à la recréation des forces de défense et de sécurité, il est cependant assigné à la Force internationale de stabilisation de se charger de tâches civilo-militaires en période de tranquillité relative. On peut donc concevoir que la reconstruction des structures afghanes de défense et de sécurité entre dans ce cadre. A cet effet, il est alors établi *l'organe mixte de coordination* le 13 Janvier 2002¹³⁷¹. Après plusieurs réunions tripartites tenues toutes les deux semaines, la perspective d'une *armée nationale véritablement multiethnique et apolitique* se dessine progressivement. La situation explosive de l'Afghanistan invite à faire encadrer ce processus par l'observation d'un certain nombre de conditions.

De prime abord, il est question de conclure un arrangement politique quant ses fonctions essentielles¹³⁷². Une armée se doit d'être fondée sur des principes et des objectifs précis, en partant du constat que le contexte géopolitique de l'Afghanistan implique des missions spécifiques en matière de prévention des atteintes à l'intégrité territoriale. Par ailleurs, un autre accord de même nature est-il recommandé au sujet de la future armée, concernant les effectifs et l'armature de commandement¹³⁷³. Serait-ce une armée à

¹³⁶⁹ On ne peut s'étonner que « [d]ans une situation d'après conflit aussi complexe que celle qui règne en Afghanistan, le règlement des problèmes de sécurité est une première mesure indispensable en vue de la réconciliation et de la reconstruction. On pourrait même dire que la remise en ordre de ce secteur constitue le premier projet de reconstruction. » Rapport du Secrétaire sur la situation en Afghanistan, A/56/875-S/2002/278, du 18 Mars 2002, *Op. cit.*, paragraphe 60.

¹³⁷⁰ Un habitué du théâtre observe que « [l]a mise sur pied de forces armées substantielles en Afghanistan est devenue pour les forces occidentales la meilleure manière d'éviter l'enlisement dans un pays qui a toujours rejeté les corps militaires étrangers. » HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 205.

¹³⁷¹ Son rôle est de « garantir une coopération étroite entre l'Administration intérimaire, la Force internationale d'assistance à la sécurité et l'ONU pour les questions relatives au secteur de sécurité. » *Rapport du Secrétaire général* sur la situation en Afghanistan, A/56/875-S/2002/278, du 18 Mars 2002, *Op. cit.*, paragraphe 60.

¹³⁷² *Rapport du Secrétaire général* sur la situation en Afghanistan, A/56/875-S/2002/278, du 18 Mars 2002, *Op. cit.*, paragraphe 61.

¹³⁷³ *Idem*, paragraphe 61.

composition minimale, en raison de la forte présence de Forces étrangères sur le territoire afghan, ou une armée composée d'un nombre suffisant de bataillons, capable d'assumer pleinement l'unité nationale, l'indépendance et la souveraineté de l'Afghanistan ? Devrait-elle de ce fait, être conduite par un personnel exclusivement national, être temporairement placée sous protection internationale ou disposer momentanément d'une chaîne de commandement mixte ? Voilà les questions pratiques suscitées par la remise sur pied d'une armée nationale, indépendante et impartiale en Afghanistan.

Cette mesure est d'autant plus importante, que des discussions qui tournent autour de la création de l'Armée nationale d'Afghanistan (ANA) émergent deux propositions farouchement opposées. En raison de ses propres effectifs, qui avoisinent les 70 000 hommes aujourd'hui et qui jouent un rôle considérable dans le maintien de l'ordre et de la sécurité en Afghanistan, la Force internationale d'assistance à la sécurité recommande de créer une Force armée composée de 50 000 soldats. Tandis que les autorités afghanes, conscientes de l'ampleur des tâches de pacification et de stabilisation, ainsi que et de dissuasion des ingérences étrangères en proposent une qui puisse mobiliser 200 000 hommes. Le choix définitif ne provient cependant pas d'une des deux propositions. Il est le résultat d'un autre compromis élaboré par un plan décennal fixant la composition définitive de l'ANA à 70 000 hommes à l'horizon 2010¹³⁷⁴.

La solution ainsi retenue, médiane aux propositions initiales, permet à la Force internationale d'assistance à la sécurité de procéder à l'entraînement du tout premier bataillon le 17 Février 2002¹³⁷⁵. Cette Unité de lancement fait spécifiquement partie de la Garde nationale, affectée à la sécurisation des structures gouvernementales et donc opérant essentiellement dans la capitale. Un Etat membre de l'Union européenne y joue un rôle déterminant, car le commandement de l'Unité de lancement de l'Armée nationale est assuré par le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord. L'exigence d'un cadre légal national conduit le président KARZAI à signer un décret le 1^{er} Décembre 2002 sur la création officielle de l'Armée nationale d'Afghanistan.

Afin d'en réaffirmer l'unité et la cohésion, l'acte présidentiel décide d'enrôler tous les groupements armés indépendants au service de la Défense nationale¹³⁷⁶. La restructuration de l'institution la plus sensible du pays vise ainsi les deux objectifs figurés par l'impératif de professionnalisation et le souci de représentativité que recommandent la paix et le développement durables de l'Afghanistan. Au regard de l'immensité de la tâche, les Etats-Unis d'Amérique se proposent de s'y atteler¹³⁷⁷ en conduisant le programme de formation générale d'une armée aux enjeux multiples¹³⁷⁸. La perspective est toutefois claire pour les Américains car leurs Forces poursuivent en Afghanistan des enjeux au succès desquels l'appoint des organes de défense locaux serait un élément décisif en terme de renseignement et de contagion de légitimité. En dépit du problème crucial posé par les désertions massives

¹³⁷⁴ Voir Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses implications sur la stabilité globale, document A/58/742-S/2004/230 du 19 Mars 2004, paragraphe 21.

¹³⁷⁵ ISNARD Jacques, « Des armements aux couleurs de l'ancien souverain reprennent du service », *Le Monde*, 19 Avril 2002, p. 4.

¹³⁷⁶ Voir Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et son impact international, document A/60/224/S/2005/525 du 12 Août 2005, paragraphe 31.

¹³⁷⁷ KNOWLTON Brian, "Bush Promises Afghan Leader Aid in Forming National Army", *International Herald Tribune*, January 29, 2002, p. 3.

¹³⁷⁸ Voir Rapport du Secrétaire sur la situation en Afghanistan, A/56/875-S/2002/278, du 18 Mars 2002, *op. cit.*, §§ 62 et 63.

des nouvelles recrues¹³⁷⁹, l'Armée nationale d'Afghanistan prend progressivement forme. Jusqu'en 2004, elle est constituée d'un Corps central de 5 271 hommes, d'une quinzaine de bataillons d'à peu près 750 fantassins chacun et d'un Corps régional. De même, convient-il d'adjoindre aux 835 hommes du 14^e bataillon, qui finissent leur formation le 15 Février 2004, les 3 056 recrues du Centre de formation militaire de Kaboul. La première brigade du Corps central accueille, en outre, les 830 hommes du 15^e bataillon opérationnels dès le 21 Mars 2004, ce qui porte à 10 000 hommes les effectifs de l'Armée nationale afghane à l'été 2004¹³⁸⁰.

La réforme du secteur de la défense se caractérise également par la réouverture du Collège des officiers supérieurs et officiers généraux le 14 Février 2004. Il est certainement utile de noter que cet établissement est déjà opérationnel pour la formation des officiers de l'Armée nationale¹³⁸¹. Les Etats-Unis, qui en sont la nation-cadre reçoivent à cet effet l'appui de la France¹³⁸². Grâce à cette coopération quelque peu délicate¹³⁸³, le Corps central de l'Armée nationale afghane parvient à mobiliser 15 régiments militaires subdivisés en trois brigades d'environ 9 800 hommes ayant en leur sein 118 officiers d'Etat-major. Des centres de recrutement sont par la suite ouverts dans les dix villes les plus importantes du pays. Une technique supplémentaire de renforcement du travail de mobilisation de la nouvelle armée consiste à former des spécialistes du recrutement au sein même de l'ANA. Ceci permet en six mois, de réduire d'une manière substantielle le taux élevé de départs volontaires de 3 à 1, 3% par mois¹³⁸⁴. La collaboration de la France et des Etats-Unis aboutit ainsi au recrutement d'environ 22 000 hommes de troupes et d'officiers afghans en quelques mois.

En outre, 16 000 hommes sont affectés dans cinq Corps à Kaboul, Kandahar, Hérat, Mazar-e-Charif et Gardez. Ces régiments sont immédiatement aguerris par des missions de combat aux côtés des Forces de la Coalition antiterroriste¹³⁸⁵. L'apport de l'Europe est accru par l'implication du Royaume-Uni dans le processus de formation de l'Armée nationale afghane. Ceci fait qu'à l'été 2005, les effectifs de l'ANA atteignent un total de 25 000 soldats formés par la Communauté internationale¹³⁸⁶. Les estimations d'alors évaluent le nombre de soldats de l'Armée nationale à 26 900 hommes répartis en 38 bataillons, eux-mêmes subdivisés en cinq commandements régionaux. Il semble toutefois, que l'enthousiasme manifesté par l'Organisation des Nations unies au sujet du respect des délais induits de l'Accord de Bonn ait été relativisé par la suite. Manifestement, l'objectif visant à mobiliser une armée de 70 000 hommes pour 2010 se heurte aux difficultés d'ordre logistique,

¹³⁷⁹ En Novembre 2003, le taux de désertion est évalué à 15% alors qu'il avoisine les 3% par mois en 2004, voir Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses implications sur la stabilité globale, document A/58/742-S/2004/230 du 19 Mars 2004, § 22.

¹³⁸⁰ Voir Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses implications sur la stabilité globale, document A/58/742-S/2004/230 du 19 Mars 2004, *Op cit.*, § 21.

¹³⁸¹ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses implications sur la stabilité globale, Document A/58/742-S/2004/230 du 19 Mars 2004, *Op cit.*, paragraphe 22.

¹³⁸² CHIPAUX Françoise, « Washington et Paris forment l'embryon d'une armée nationale », *Le Monde* n° 17869, 9 Juillet 2002, p. 2.

¹³⁸³ ISNARD Jacques, « La délicate coopération militaire franco-américaine », *Le Monde*, 9 Juillet 2002, p. 2 ;

¹³⁸⁴ Voir *Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur l'Afghanistan*, Document A/58/868/S/2004/634 du 12 Août 2004, paragraphe 28.

¹³⁸⁵ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, Document A/59/744-S/2005/183 du 18 Mars 2005, paragraphe 32.

¹³⁸⁶ Voy. rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, Document A/60/224-S/2005/525 du 12 Août 2005, paragraphe 32.

personnel et financier inhérentes à une entreprise de développement étatique aussi complexe qu'ambitieuse¹³⁸⁷.

Mais, d'une manière globale, les lenteurs de la reconstruction posent un problème de coordination et de méthode. La volonté de doter l'Afghanistan de Forces nationales, rapidement opérationnelles conduit à un écueil majeur qu'est la dommageable confusion entre vitesse et précipitation¹³⁸⁸. Des risques graves sont notamment à craindre sur la stabilisation du pays, car les soldats formés à la hâte, sous pression d'échéances électorales capitales ne peuvent véritablement garantir une assimilation approfondie de l'instruction militaire, dont toute armée a besoin pour être opérationnelle et autonome.

Et quand bien même cette garantie serait constituée, le problème de la réduction des effectifs risque à son tour de poser de graves frictions lorsqu'il s'agira de choisir les personnes à révoquer, alors que le désarmement et la démobilisation des milices sont déjà d'importantes sources de chômage au sein des forces vives de la nation¹³⁸⁹.

L'inconvénient inverse, au cas où un accroissement des troupes nationales serait retenu, est de provoquer un raidissement du processus de formation et de recrutement. Tout écueil qui se traduirait en définitive par une lenteur considérable dans la reconstitution des "piliers" réels de la souveraineté afghane. Ceci conduit le processus à la *quadrature du cercle* et peut de ce fait susciter quelques signes d'exaspération et de frustration, au regard des promesses d'assistance faites avec faste à l'endroit du peuple afghan¹³⁹⁰. Les engagements pris le 12 Juin 2008 à Paris montrent d'ailleurs combien les promesses d'aide des donateurs sont insuffisantes en comparaison aux besoins évalués quant au développement durable de l'Afghanistan. D'ailleurs, cette Conférence réputée "politique" n'a retenu que des promesses, même si celles-ci sont évaluées à 20 milliards de dollars¹³⁹¹.

Sur le plan de la stratégie de reconstruction-pacification, il est essentiel de souligner que mandat de la Force internationale d'assistance à la sécurité étant désormais assuré par l'OTAN, celle-ci s'occupe dorénavant des missions de formation des unités militaires afghanes. Ainsi, un millier de conseillers militaires de l'Alliance atlantique travaillent activement en équipes de conseil et de liaison à l'instruction de l'Armée nationale d'Afghanistan¹³⁹². C'est ainsi que se manifestent les caractères *mutualiste* et *inter-organisationnel* des processus de réforme des organes de défense et de sécurité, tant pour en limiter la charge excessive qu'aurait pu supporter une nation-cadre que pour s'assurer le contrôle de la remobilisation et du réarmement post-conflit.

Ce dernier secteur est une partie essentielle de la reconstruction en ce qu'il détermine les succès de la stabilisation et de l'objectif de prévention des conflits qui demeure tacite. Mais il y aurait peu d'intérêt à s'appesantir sur les efforts menés en ce sens en Afghanistan,

¹³⁸⁷ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, Document A/60/712-S/2006/145 du 7 Mars 2006, paragraphe 14.

¹³⁸⁸ COLLI Marie-Noëlle, « Soutien en Afghanistan : Course contre la montre », *Terre* n° 132, Mars 2002, p. 21, p. 22.

¹³⁸⁹ Rapport du Secrétaire général sur la situation afghane, A/56/875-S/2002/278, *Op cit.*, § 63.

¹³⁹⁰ RASHID Ahmed, « Les Afghans sont frustrés par les promesses non tenues », *La Chronique, Mensuel de la section française d'Amnesty International*, N°239, Octobre 2006, propos recueillis par Zahir MERAT, pp.14-15.

¹³⁹¹ *Rapport spécial présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1803 (2008) du Conseil de sécurité relative à la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan*, Document S/2008/434, *Op. cit.*

¹³⁹² HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 205.

non seulement pour défaut de sources, mais également pour l'insuffisante portée qu'ils ont sur le rétablissement de la paix.

En somme, si l'ANA est déclarée opérationnelle depuis 2005, l'image de rétablissement de l'autorité de l'Etat dans le pays reste manifestement symbolique. Les Forces armées nationales n'occupent pas mieux l'espace public afghan que les insurgés. Des conseillers techniques d'Europe et des Etats-Unis sont, pour leur part, intégrés aux contingents afghans qui commencent à se déployer sur l'ensemble du territoire national. Au regard des pertes infligées aux Forces régulières et aux dégâts collatéraux causés par celles-ci, l'apport des structures de défenses ainsi recrées à l'effort de pacification et de stabilisation apparaît marginal.

Pourtant, les milices privées dirigées par le Front uni de l'Alliance du Nord et celles opérant sous le commandement de Rachid DOSTOM ont eu un impact plus significatif sur l'action militaire internationale ayant conduit au démantèlement des Taliban. Est-ce à dire que les tâches de pacification et de stabilisation soient plus ardues que la déchéance d'un gouvernement ou faut-il penser que l'Armée nationale d'Afghanistan ne dispose pas encore de capacités suffisantes pour assumer les charges inhérentes à la souveraineté ?

La conduite des opérations sur le terrain et les analyse défendues dans ces développements tendent à privilégier cette dernière hypothèse. Les combats menés par des miliciens, dont il faut à juste titre rappeler l'implication dans la perpétration des crimes de guerres contre des prisonniers *Taliban* à *Qala-e-Jangi*, ne peuvent être assimilés au travail respectueux des droits de l'Homme et du droit humanitaire international effectué par le soldat. Ce dont le Peuple afghan a besoin, c'est une Armée de métier, représentative, souveraine et garante de l'unité nationale. Or, celle-là ne résulte pas d'un décret. Elle devra se former et se réformer en l'espace d'une génération d'Afghanes et d'Afghans. Néanmoins, on entend bien l'objection de l'indépendance totale d'un Afghanistan libéré des Forces étrangères qui aujourd'hui "l'occupent" et de la nécessité correspondante de prendre en main son destin. Objection pertinente, mais qui ne résiste pas à la volonté séculaire du Peuple afghan à s'autodéterminer.

Pour l'heure, cette volonté est encore inhibée par la rivalité des enjeux de sécurité qui se joue sur le territoire afghan par la lutte antiterroriste interposée, ce qui aboutit à une récréation de Forces armées un peu moins "disciplinée" que celles qui ont lieu au Congo et au Cambodge par exemple. Pour ce qui concerne la République Démocratique du Congo, l'objectif de l'*intégration* est demeuré prioritaire. Le processus de réconciliation nationale a ainsi conféré au Gouvernement une plus grande marge de manœuvre que la Communauté internationale pour assurer la stabilisation et la sécurisation du pays. Le dispositif mis en place consiste alors à intégrer l'ensemble des unités militaires au moyen du programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion des anciens combattants.

Ces unités militaires sont ensuite *mixées* selon qu'elles appartiennent à des groupes ethniques ou régionaux différents avant que ceux-ci ne soient eux-mêmes *brassés* au sein des contingents¹³⁹³. L'existence de groupements armés placés sous commandement d'officiers généraux de tribus diverses aurait pu conduire les bâtisseurs de l'Armée afghane à s'inspirer

¹³⁹³ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 199.

de ce “modèle” dans la mesure où chacun des principaux groupes sociologiques afghans disposaient d’au moins une unité militaire au moment où est conclu l’Accord de Bonn.

Quant à ce qui peut être considéré comme l’exemple cambodgien, la proximité avec le cas afghan est encore plus saisissante, même si le Cambodge présente un processus sous tutelle internationale. A l’instar de l’Afghanistan où les Seigneurs de guerre sont restés influents et où les factions ayant alimenté le conflit interne ont conservé leurs capacités militaires, la reconstitution des organes de défense cambodgiens prend en compte le rôle décisif des chefs de guerre et l’importance de remobilisation des unités demeurées sous commandement des parties belligérantes.

Cette stratégie qui vise à *fusionner* les groupements armés existants aux contingents recréés dans un ensemble homogène donne naissance à une Armée nationale représentative et opérationnelle sur le champ¹³⁹⁴. Pour avoir choisi un système “anarchique”, l’équation des unités non-démobilisées et des chefs militaires ayant encore de l’ascendance sur de nombreux combattants est restée pendante en Afghanistan.

Toutefois, si la remise en état de l’Armée nationale fait l’objet de difficultés structurelles, faute d’un programme lisible et cohérent, l’autre volet de la reconstruction afghane, plutôt dédié à la stabilisation, présente l’avantage d’une meilleure coordination. Il importe donc de voir dès à présent comment s’opère la recomposition des Forces de sécurité en Afghanistan.

B : LA RECOMPOSITION DES FORCES DE POLICE AFGHANES

Au terme d’une évolution qui aura conduit le système de sécurité collective aux Opération de maintien de la paix (OMP), il est opportun de souligner que le maintien de l’ordre public en période de gestion de crise est devenu le pas décisif en direction du maintien de la paix et de la sécurité internationales. L’exigence de remise en forme de forces de sécurité intérieure agissant de manière autonome et efficace est un atout majeur pour les forces expéditionnaires, qui en contrôlent généralement la reconstitution.

C’est pourquoi, concomitamment aux engagements pris en vue de créer une armée régulière, l’Organisation des Nations unies, les Etats membres et ses partenaires internationaux s’investissent aussi dans la recréation de Forces de Police nationales en Afghanistan. Dans ce cadre également, les autorités afghanes en appellent à l’assistance d’une nation-tête de file aux fins de création, de formation et de financement des structures de sécurité intérieure opérationnelles et crédibles. Mais l’environnement présenté par la reconstruction des capacités de sécurité afghanes reste globalement multinational, en raison de l’implication déterminante de la France, des Etats-Unis et de l’Allemagne dans la réalisation de cette politique sectorielle capitale à la restauration des vecteurs de la souveraineté.

Il apparaît donc qu’en vertu de solides liens de coopération bilatérale avec l’Afghanistan, l’Allemagne¹³⁹⁵ est choisie comme garante de ce volet essentiel du

¹³⁹⁴ *Idem.*

¹³⁹⁵ RUDOLF P., «The myth of the ‘German way’ : German foreign policy and Transatlantic relations», *Survival*, vol. XLVII, n° 1, Printemps 2005, pp. 133-152.

développement à très long terme d'un pays qui a tout à reconstruire¹³⁹⁶, afin d'aider à la réhabilitation de toutes les structures qui composent une Police nationale. Le Gouvernement allemand en accepte la demande et envoie une mission d'expertise dans la principale ville du pays dès Janvier 2002. C'est cependant à l'occasion de la réunion des partenaires organisée à Berlin le 13 Février de cette même année pour définir les modalités de l'action internationale, que le rapport de mission est officiellement rendu public. Il en résulte, qu'en plus de l'Allemagne¹³⁹⁷, d'autres Etats membres de l'Union européenne décident de participer à cette entreprise dont dépendent l'ordre public, la démocratie et les droits de l'Homme en Afghanistan. Il s'agit de la Belgique, du Royaume-Uni et de la Norvège, auxquels se joignent d'autres Etats tels que la Chine, la Fédération de Russie puis l'Inde et le Pakistan. L'Organisation des Nations unies et la Commission européenne en font également parties en tant que partenaires financiers.

A ce sujet, on mentionne que l'Allemagne met à la disposition du projet de Police nationale d'Afghanistan une importante enveloppe de 10 millions d'euros affectée au recrutement de 11 instructeurs à partir de 2002. Ladite contribution vise également à soutenir l'effort de restauration de l'Académie de police et des commissariats de la capitale. A cette aide financière s'ajoute bientôt une cinquantaine de véhicules tactiques provenant du Gouvernement fédéral. Quant à l'autre Etat membre de premier plan qu'est le Royaume-Uni, les autorités britanniques prennent l'initiative de fournir du matériel de travail en livrant aux nouveaux dirigeants afghans l'équipement de transmission et des uniformes tout neufs.

L'engagement de l'ONU et des Etats membres intervenant à la stabilisation de l'Afghanistan porte aussitôt ses fruits. La Force internationale d'assistance à la sécurité s'emploie rapidement à la rénovation des infrastructures policières de Kaboul¹³⁹⁸. Au cours de la seconde réunion des pays impliqués, qui est encore tenue à Berlin les 14 et 15 Mars 2002, les autorités allemandes présentent enfin le plan dédié à la formation et à la réforme des forces de polices en Afghanistan.

Les représentants des Etats et des Organisations internationales sont à cet effet invités à se déterminer par des apports concrets aux besoins pressants évalués dans ce domaine. En attendant leurs réactions aux sollicitations ainsi faites, la nation-cadre dépêche sa première unité de policiers instructeurs le 16 Mars 2002 et ouvre son Bureau de coordination deux jours après¹³⁹⁹. La suite de cette action est, pour l'heure, sanctionnée par un franc-succès, comme en témoignent les marques de satisfaction des principales Parties. Côté purement européen, les efforts accomplis par les instructeurs constituant une réussite, il est hors de question que cette coopération ne se poursuive pas et qu'elle ne soit pas en conséquence encouragée¹⁴⁰⁰.

¹³⁹⁶ La tâche qui incombe au Gouvernement fédéral consiste précisément à « prendre la direction d'un effort bilatéral et multilatéral. » Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, Document A/56/875-S/2002/278, *Op cit.*, § 67.

¹³⁹⁷ Voir « Allemagne : Vers la professionnalisation », *Héraclès. La Lettre d'information de la Communauté doctrinale*, Numéro spécial, pp. 7-9.

¹³⁹⁸ Voir Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, Document A/56/875-S/2002/278, *Op cit.*, paragraphe 68.

¹³⁹⁹ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, Document A/56/875-S/2002/278, *Op cit.*, paragraphe 69.

¹⁴⁰⁰ Voir « Otto Schily félicite les policiers allemands en Afghanistan », *Nouvelles* du 21 Mai 2004 ; Egalement, STEINLE Bern, « Kunduz. Retour au quotidien : une équipe allemande de coopérants civils et de soldats de la Bundeswehr aide à la reconstruction en Afghanistan », *Deutschland* n° 3/2004, Juin-Juillet 2004, pp. 7-11 ; « L'Allemagne, un soutien actif à la reconstruction de l'Afghanistan », *CIDAL*, Septembre 2004.

En plus du financement, qui résulte à la fois de l'Union européenne et des Etats membres, il vient d'être établi que les tâches militaro-humanitaires sont principalement accomplies par les acteurs étatiques en raison des particularités liées à leurs relations bilatérales avec l'Afghanistan ; et surtout, du fait qu'il n'y ait ni Opération de Maintien de la Paix à proprement parler ni Force internationale de paix placée sous mandat des Nations Unies. Tout le protocole suivi aux fins de pacification et de stabilisation en Afghanistan est quasiment l'œuvre de contributions multinationales.

En vertu des actes diplomatiques adoptés par le Conseil en faveur des missions réalisées par les Etats membres, et celles-ci n'étant pas incompatibles avec les objectifs que l'Union poursuit en Afghanistan, la coopération systématique menée par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni en matière de stabilisation sécuritaire participe à l'influence de l'Europe sur le théâtre d'opérations. Cette influence s'accroît d'ailleurs à la lumière de l'adhésion de l'Union européenne et de ses Membres au programme « Désarmement-Démobilisation-Réinsertion ».

Paragraphe 2 : L'adhésion au « programme Désarmement-Démobilisation-Réinsertion »

L'Accord de Bonn définit le mandat de la Force internationale d'assistance à la sécurité en tant que structure chargée de contribuer au maintien de l'ordre dans la capitale et sa proche périphérie ; puis à terme, d'être élargi vers d'autres localités afghanes¹⁴⁰¹. Telle est, en deux phases, la première mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan. C'est précisément cette seconde phase qu'il convient de désigner par le vocable d'activités civilo-militaires car en dépit de son mandat initial excessivement limité, la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan ne demeure pas moins une opération relevant du Chapitre VII de la Charte des Nations unies. La contribution aux activités de reconstruction ne participe donc pas à sa vocation première¹⁴⁰². On peut d'ailleurs considérer que cette catégorie d'activités est une donnée exceptionnelle qui est, au demeurant, une abondante source de confusions¹⁴⁰³.

En réalité, la FIAS a une double vocation qui fonde toute sa complémentarité avec la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan. Les délégations ayant adopté l'Accord du 5 Décembre 2001 sur la transition jugent nécessaire que la structure ainsi créée participe indirectement aux activités de reconstruction¹⁴⁰⁴, en attendant l'instauration des programmes globaux de reconstruction et la mise en place d'une Administration apte à prendre en main le destin de la Nation.

Dans un pays où des milliers de combattants ont accumulé des équipements militaires depuis des décennies ; un pays en état de délabrement prononcé, les activités civilo-militaires assurées par les acteurs extérieurs visent principalement à soutenir le Programme

¹⁴⁰¹ Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant l'instauration des institutions publiques, *Op cit.*, annexe I. 3 *in fine*.

¹⁴⁰² COBBOLD Richard, « Opérations de stabilisation. Faire la guerre, maintenir la paix », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, pp.241-253.

¹⁴⁰³ DUBUET Fabien, « Militaro-humanitaire : la confusion des genres », *Politique Internationale* n° 94, pp. 365-586 ; LEBRAT Chantal : « La parenthèse humanitaire », *Armée D'Aujourd'hui* n° 270, p. 56-58, *Op cit.*

¹⁴⁰⁴ Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant l'instauration des institutions définitives, *Op cit.*, annexe I. 4.

Désarmement-Démobilisation-Réinsertion. La cohésion des efforts internationaux résulte donc d'une stratégie internationale, dont l'intérêt pour la stabilisation de l'Afghanistan est à la hauteur des enjeux que suscite la crise en elle-même. Cette mission de socialisation adjointe au processus de démilitarisation traduit la délicatesse de la *déconstruction-reconstruction* de l'Etat en Afghanistan.

Au moment où s'achève officiellement le cycle enclenché par l'Accord de Bonn, le nouveau partenariat conclu entre l'Union européenne et l'Afghanistan est porteur d'engagements déterminants dans les domaines de la démilitarisation des milices et de la réintégration des anciens combattants. Ce volet de la reconstruction est si fondamental, que l'UE décide de s'y investir au plan logistique et financier¹⁴⁰⁵. Mais celui-ci, doit en retour, faire preuve de courage et de bonne volonté, pour étendre son autorité dans chacune des circonscriptions administratives du pays. Les processus de désarmement, démobilisation et réintégration sont une pratique que les Nations unies et les anciens Etats coloniaux utilisent fréquemment en Afrique en matière de gestion des sorties de crise¹⁴⁰⁶.

Le chantier qui s'ouvre en Afghanistan est, quant à lui, enclenché dès 2003-2004 et se présente comme une possibilité offerte aux miliciens de trouver une issue satisfaisante et pacifique à leur (ré)insertion sociale. Il s'adresse donc prioritairement aux responsables des groupements armés extra-gouvernementaux, d'autant plus que la présentation d'une candidature à quelque élection prévue par le droit transitoire est soumise au rejet explicite de la violence armée comme moyen d'accession et d'exercice du pouvoir¹⁴⁰⁷.

Le processus afghan est engagé dès la conclusion de l'Accord de Bonn dans la mesure où les factions afghanes présentes à la Conférence des Nations unies de Novembre-Décembre 2001 en Allemagne prennent l'engagement de se désengager de Kaboul¹⁴⁰⁸. Cette promesse faite par les responsables des principales factions opposées sur le front intérieur traduit l'assignation d'un rôle limité à la FIAS et la volonté, bien plus révélatrice du malaise afghan, de limiter la présence internationale dans le temps et dans l'espace. Les capacités d'insurrection de tous les vaincus et opprimés des régimes qui ont successivement gouverné l'Afghanistan, les insuffisances du Gouvernement et l'exaspération des populations montrent néanmoins la complexité de la des avancées réelles du défi de la stabilisation.

Alors, plutôt qu'un exercice d'évacuation des points stratégiques du pays, l'Organisation des Nations Unies, les Etats membres et d'autres acteurs associés à la stabilisation de l'Afghanistan comme l'Union européenne, ouvrent une bonne fois pour toutes l'ambitieux programme DDR conformément aux linéaments posés par l'Accord de Bonn. Et ce, même si la requête des délégués aux négociations de paix se focalisent essentiellement sur

¹⁴⁰⁵ La Déclaration commune énonce, notamment, que « [l']Union européenne estime qu'un processus de désarmement et de réinsertion efficace est essentiel pour assurer la stabilisation de l'Afghanistan : elle continuera d'apporter à cet égard un soutien politique et financier au gouvernement afghan. » *Engagement pour un nouveau partenariat UE-Afghanistan*, 16 Novembre 2005, *Op. cit.*, p. 5.

¹⁴⁰⁶ ONANA Mamert Lié, « Maintien et consolidation de la paix dans les post-colonies africaines. Démobilisation et réinsertion des combattants en contexte de transition politique », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. 6, pp. 307-322.

¹⁴⁰⁷ Voir rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, Document A/58/741-S/2004/230, paragraphe 59.

¹⁴⁰⁸ La décision consiste « de retirer toutes les unités militaires de Kaboul et des autres centres urbains ou zones dans lesquels sera déployée la force mandatée par l'Organisation des Nations unies. » Accord définissant les arrangements provisoires applicables à l'Afghanistan en attendant l'établissement d'institutions définitives, *Op. cit.*, annexe I. 4.

le renoncement aux armes et l'insertion sociale des anciens résistants à l'occupation soviétique. Une situation d'appropriation des lauriers de la victoire sur les "Occupants étrangers" que la Communauté internationale aurait dû mettre à profit pour responsabiliser davantage les *Moudjahidin* quant à l'*intégration*, à la *fusion*, au *mixtion* et au *brassage*¹⁴⁰⁹ de leurs milices dans les Forces armées et de police nationales.

Quoi qu'il en soit, on notera qu'à l'Annexe III §4 de l'Accord définissant les arrangements transitoires en Afghanistan, les délégations participantes appellent à la remobilisation des anciens résistants antisoviétiques¹⁴¹⁰. La réalité est que le degré d'insécurité générale est si élevé, que deux membres du Gouvernement de transition paient de leur vie, l'entrée à reculons de l'Afghanistan dans la démocratisation. Les Nations unies déplorent et condamnent, à cet effet, l'assassinat du vice-président Hadji QADIR et du ministre de l'aviation civile et du tourisme Abdur RAHMAN les 14 Février et 6 Juillet 2002¹⁴¹¹.

Alors que l'ONU préfère mettre en place « *un programme de réintégration et de démobilisation, au lieu du traditionnel programme de désarmement, démobilisation et réintégration* »¹⁴¹², les premières activités de désarmement sont signalées au lendemain de l'installation de l'Administration intérimaire. Aussitôt, on comprend les raisons pour lesquelles l'Organisation des Nations unies souhaite se désengager du volet désarmement. La phase initiale, réalisée grâce au concours d'unités de police créées à la hâte par quelques dignitaires locaux, essuie de sérieux revers face à certains insurgés qui n'hésitent pas à faire feu sur le personnel mandaté par les notables régionaux¹⁴¹³.

Dans la mesure où une présence internationale est prévue pour apporter assistance aux difficultés rencontrées en matière de sécurité, les tâches du programme DDR constituent alors l'un des premiers secteurs où s'instaure la nécessaire complémentarité entre la Mission d'assistance des Nations unies et la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan. L'ampleur de la mission de stabilisation est si colossale, que le Conseil de sécurité finit par reconnaître à la Force internationale le droit d'user de la coercition en cas d'attaque par les milices et les combattants illégaux, au-delà de la capitale et de sa périphérie. Ainsi commence l'élargissement des missions de la FIAS, car l'évolution de la situation sur le théâtre incite à protéger les contingents multinationaux.

En effet, sous l'effet du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, la résolution 1510 (2003) du Conseil de sécurité conduit ce dernier à autoriser un élargissement des

¹⁴⁰⁹ Tels sont les caractéristiques des modèles adoptés par la RD-Congo et le Cambodge pour réaliser leur processus de sortie de crise, HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 199.

¹⁴¹⁰ En clair, ils « invitent instamment l'Organisation des Nations unies et la communauté internationale, compte tenu du rôle héroïque joué par les moudjahiddin dans la lutte pour l'indépendance de l'Afghanistan et pour la dignité de son peuple, à prendre les mesures nécessaires, en coordination avec l'Autorité intérimaire, pour aider à la réintégration des moudjahiddin dans les nouvelles forces armées et forces de sécurité afghanes. » Accord définissant les arrangements provisoires applicables à l'Afghanistan en attendant l'établissement d'institutions définitives, *Op. cit.*, annexe III. 4.

¹⁴¹¹ voir rapports du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses effets sur la paix et la sécurité internationales : Document A/56/875-S/2002/278 du 18 Mars 2002, paragraphe 54 et Document A/57/487-S/2002/1173 du 21 Octobre 2002, § 32.

¹⁴¹² Voir rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, A/56/878-S/2002/278, *Op. cit.*, paragraphe 63. a).

¹⁴¹³ *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, A/56/878-S/2002/278, *Op. cit.*, paragraphe 64.

compétences de l'ISAF¹⁴¹⁴. La stabilisation devient, dès lors, le support sur lequel va désormais reposer l'ensemble des efforts de restauration de l'Etat en Afghanistan. Bien que continuant à déclarer la FIAS soumise à un mandat de maintien de l'ordre et d'appui aux organes nationaux de sécurité et de défense, la réalité sur le théâtre en fait une OIP (Opération d'imposition de la paix) ou une ORP (Opération de rétablissement de la paix) qu'il ne faut surtout pas compter parmi les organismes intervenant à l'échelle du globe. Dès lors, on comprend mieux la duplication qui caractérise les Opérations de stabilisation et les Missions de maintien de la paix, car il n'existe pas de membrane étanche entre les deux types de structure¹⁴¹⁵.

Pour ce qui concerne le programme Désarmement-Démobilisation-Réinsertion en tant que tel, il est à souligner que les efforts conjugués du Japon, nation tête de file et de la MANUA visent à renforcer l'entreprise de reconstitution de nouvelles forces afghanes de sécurité et de défense, ainsi qu'un projet de démobilisation assouplie et de réintégration sociale progressive¹⁴¹⁶. En l'absence d'un tel programme de socialisation et de *recyclage*, des forces vives du pays risquent, soit de demeurer inexploitées soit de basculer dans des activités illicites comme la guerre, le trafic des stupéfiants ou des armes pour tenter d'échapper à l'étreinte de la pauvreté.

Toutefois, en dépit des perspectives qu'ouvre cette initiative dans le sens de la création des emplois, elle représente un problème supplémentaire et inattendu à gérer dans l'élaboration des programmes civils de reconstruction. Le programme DDR revêtant à la fois des aspects de reconstruction, de stabilisation et de réconciliation nationales, il devient préoccupant d'harmoniser ses activités avec celles du Gouvernement et des donateurs dans ces mêmes secteurs. Mais en cas de traitement simultané des mêmes dossiers, à quelle instance reviendrait la primauté ? Et si dans le cadre de l'initiative DDR, des individus poursuivis *a posteriori* pour crimes de guerre sont déjà réinsérés, comment de telles actions peuvent-elles aboutir ? Faute d'une instance appropriée de type "Commission Vérité et Réconciliation"¹⁴¹⁷, la recherche de la paix par la redistribution de l'emploi et des richesses nationales paraît être une stratégie efficace aux fins de restauration d'une société profondément segmentée¹⁴¹⁸.

¹⁴¹⁴ Le Conseil de sécurité autorise « l'élargissement du mandat de la Force internationale d'assistance à la sécurité pour lui permettre, dans la mesure des ressources disponibles, d'aider l'Autorité intérimaire afghane et ses successeurs à maintenir la sécurité dans les régions de l'Afghanistan en dehors de Kaboul et ses environs, de façon que les autorités afghanes ainsi que le personnel des Nations unies et les autres personnels civils internationaux qui contribuent, en particulier, à l'effort de reconstruction et à l'action humanitaire puissent travailler dans un environnement sûr, et de fournir une assistance dans le domaine de la sécurité pour l'exécution de toutes les autres tâches à l'appui de l'Accord de Bonn. » Résolution n° S/RES/1510 (2003) du Conseil de sécurité, du 13 Octobre 2003, paragraphe 1.

¹⁴¹⁵ Voir COBBOLD Richard, « Opérations de stabilisation. Faire la guerre, maintenir la paix », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, pp.241-253.

¹⁴¹⁶ Les acteurs concernés par cette autre activité de réforme politique conviennent à cet effet, que pour aider à ce « que la nouvelle armée devienne vraiment l'armée nationale de l'Afghanistan, et non pas une armée de plus parmi d'autres, les milices privées qui existent actuellement doivent être démantelées et leurs membres démobilisés et réinsérés dans la société. » Rapport du Secrétaire général en date du 21 Octobre 2002 sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, Document A/57/487-S/2002/1173 du 21 Octobre 2002, *Op. cit.*, paragraphe 11.

¹⁴¹⁷ Voir REYDAMS Luc, *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, Capetown, Juta & Co, 1998, 5 volumes, 2739 p. Extraits in *Revue québécoise de droit international*, (2002) 15.1, pp. 241-244.

¹⁴¹⁸ DORRONSORO Gilles *et al.*, *Afghans, peuple déchiré 1992-2002*, Autrement, Paris, 2003, 179 pages.

La reconversion des ex-combattants devenant alors une activité centrale dans le processus de reconstruction, elle attire d'autant l'attention des bailleurs de fonds et des pays impliqués dans la sécurisation de l'Afghanistan, que celle des autorités nationales quand elles désirent construire la paix durable. Tel est le cas de l'Afghanistan où le ministère afghan de la Défense met en place le Comité de la Défense nationale établissant des commissions de coordination de l'agenda mis en place pour le suivi du programme DDR¹⁴¹⁹. La création de ces commissions fait suite au décret présidentiel du 1^{er} Décembre 2002 sur la mobilisation de l'armée nationale ainsi que l'organisation du désarmement, de la démobilisation des milices et de la réintégration des anciens combattants toutes factions confondues.

Pour sa part, le gouvernement du Japon organise le 22 Février 2003 à Tokyo une Conférence des donateurs portant précisément sur la question précise du programme DDR. Les Nations Unies évaluent à une cinquantaine de millions de dollars l'appui financier récolté à cet effet. Le Japon, en tant que nation-chef de projet, annonce une aide individuelle de plusieurs dizaines de millions de dollars dans le cadre des tâches de désarmement, de démobilisation et de réintégration gérées par le Programme des Nations unies pour le développement. Pour ce qui concerne l'état des efforts nationaux, la deuxième Conférence de Tokyo sur l'Afghanistan enregistre surtout l'engagement pris par le Gouvernement transitoire, afin de réussir le programme DDR à l'échéance d'une année, à compter de Février 2003¹⁴²⁰.

Le sous-programme dit du *Nouveau départ pour l'Afghanistan*, piloté par la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan et le PNUD prend la responsabilité de mettre en application le programme désarmement, démobilisation et réinsertion ; notamment à l'endroit des anciens combattants non-admis à suivre une formation dans l'armée ou la police afghanes. Il est donc à noter que, jusqu'en Juillet 2003, les groupements armés privés assurent seuls la sécurité de leurs membres et des régions placées sous leur contrôle, faute de confiance en la structure gouvernementale¹⁴²¹. Le déficit de représentativité et les soupçons de partialité qui pèsent sur l'administration de la Défense nationale ont pour conséquence de reporter *sine die* le lancement du programme DDR initialement fixé au 1^{er} Juillet 2003¹⁴²². Les inquiétudes exprimées à propos de l'insuffisante responsabilisation des anciens chefs de guerre et de factions sont ainsi confirmées.

Qu'à cela ne tienne, le programme a pu commencer, et sa phase initiale comporte un projet pilote concernant la démobilisation d'un certain nombre d'unités militaires dans les principaux centres urbains du pays que sont Kaboul, Kandahar, Mazar-e-Sharif puis Gardez, Kunduz et Bâmyân. L'évaluation du test est vivement attendue pour élever les ambitions de la

¹⁴¹⁹ On y dénombre « quatre commissions chargées de coordonner les processus, liés entre eux, du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion des ex-combattants et la constitution progressive de l'armée nationale ; une commission de la démobilisation et de la réinsertion qui aidera les combattants qui souhaitent sortir des formations militaires existantes pour revenir à la vie civile ; une commission du désarmement, qui cherchera à réduire les armements détenus par les formations qui n'appartiennent pas à l'armée nationale. » Rapport du Secrétaire général sur la *situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document A/57/762-S/2003/333 du 18 Mars 2003, paragraphe 27.

¹⁴²⁰ Les contributions respectives des donateurs et du gouvernement japonais sont de 50, 7 et 35 millions de dollars, voir *rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document A/57/762-S/2003/333, *Op cit.*, paragraphe 30.

¹⁴²¹ Institution « dont ils considèrent qu'elle ne défend pas les intérêts de la nation, mais ceux de certaines factions », voir *rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document A/57/850-S/2003/754 du 23 Juillet 2003, § 26.

¹⁴²² voir *rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document A/57/850-S/2003/754, *Op cit.*, paragraphe 27.

seconde phase, qui vise quant à elle le désarmement d'un nombre beaucoup plus conséquent de miliciens¹⁴²³. C'est finalement le 24 Octobre 2003, que le "galop d'essai" est effectué à Kunduz¹⁴²⁴. Les secteurs ouverts sur le cheminement de la reconversion ne sont pas du tout valorisants mais ils permettent à peu près d'équilibrer le manque à gagner résultant des pertes de solde des anciens combattants.

On dénombre comme activités de substitution et de réinsertion sociale, les métiers relevant du secteur agricole (cultivateur, éleveur, pasteur), les formations professionnelles immédiatement opérationnelles telles que la menuiserie-ébénisterie et la maîtrise des techniques particulières de déminage. A ces « petits métiers » s'ajoutent d'autres formules comme les travaux des métaux (bijoutier, forgeron, ferrailleur), la couture et la création de petites entreprises et industries (commerce, transport). Certains anciens combattants férus des corps et des services préfèrent volontairement être remobilisés dans l'Armée et la Police nationales¹⁴²⁵.

Le cantonnement des armes lourdes et la collecte de milliers d'armes de petits calibres sollicitent l'intervention directe de la Force internationale d'assistance à la sécurité, qui procède au lancement de cette tâche capitale le 10 Décembre 2003, concomitamment au commencement du programme DDR à Kaboul¹⁴²⁶. Comme il fallait s'y attendre, les lenteurs qui caractérisent la mise en route du processus de désarmement, démobilisation et réinsertion conduisent à un bilan mitigé. La mauvaise foi des préposés à la démobilisation et au désarmement est si manifeste, qu'en lieu et place des équipements militaires considérables accumulés par les factions, leurs responsables n'acceptent de restituer que de bien vieilles armes dont la plupart est défectueuse ou n'a plus jamais servi au combat depuis des années. Autrement dit, des réserves ou caches d'armes sont potentiellement dissimulées sur le territoire afghan.

Dans le même ordre d'idées, les prétendus combattants désarmés de manière spectaculaire ne sont en réalité des "intermittents" et des "réservistes", dont la démobilisation n'a aucun impact décisif sur la limitation des capacités de nuisance des groupes armés extra-gouvernementaux¹⁴²⁷. Mais puisque tout est question de spectacle et de communication, certains groupements solidement ancrés dans les métiers des armes, instrumentalise les médias pour signaler qu'on ne pourra pacifier et stabiliser l'Afghanistan sans leur adhésion au processus en cours. L'occasion qu'offre la Conférence internationale de Berlin de Mars-Avril 2004 sur l'Afghanistan permet aux Parties de réactiver la question combien préoccupante de la socialisation des anciens combattants démobilisés et désarmés pour les nécessité de maintien des ordres publics national et international. Les participants prennent alors l'engagement d'aboutir à la réinsertion du tiers des 100 000 combattants officiellement

¹⁴²³ Tandis que la phase expérimentale envisage de désarmer un millier de combattants, la suivante prévoit d'en démobiliser 94 000, voir rapport du Secrétaire général sur *la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document A/57/850-S/2003/754, *Op cit.*, paragraphe 28.

¹⁴²⁴ La première moisson d'équipements militaires recueille neuf cent vingt-six armes et les démobilisés sont au nombre de 1008 dont 1004 sont favorables à une démarche de réinsertion sociale, voir rapport du Secrétaire général sur *la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document S/2003/1212 du 30 Décembre 2003, paragraphe 14.

¹⁴²⁵ Voir rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, Document A/58/868-S/2004/634, 12 Août 2004, paragraphe 34.

¹⁴²⁶ Voir rapport du Secrétaire général sur *la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document S/2003/1212 du 30 Décembre 2003, §§ 16 et 17.

¹⁴²⁷ Voir rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, Document 1/58/742-S/2004/230 du 19 Mars 2004, paragraphe 24.

déclarés par les factions armées et d'exercer un contrôle effectif sur la plupart des armes lourdes en circulation avant l'organisation des élections parlementaire et provinciale du 18 Septembre 2005.

Les éléments les plus significatifs de ces milices privées, que sont le *Corps central de Kaboul* et le *Corps de Parwan* sont aussitôt placés sous le contrôle directe de Kassim FAHIM, ancien ministre de la Défense nationale, peu enthousiaste lui-même à l'idée de désarmer ses propres miliciens¹⁴²⁸. Pour accélérer le processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, les donateurs et les dirigeants afghans "font feu de tout bois". L'organisation d'élections pluralistes à mi-parcours de la transition permet alors de prendre des mesures qui conditionnent la participation aux différents scrutins au désarmement et au refus préalable de toute connivence avec les groupements armés privés et autres personnels impliqués ou soupçonnés d'avoir joué un rôle déterminant dans des crimes de guerre. Des sanctions financières à l'encontre des récalcitrants sont envisagées la veille des premières élections transparentes où nombre de chefs de factions sont candidats pour continuer à jouir des privilèges et bénéficier des immunités attachées à leurs fonctions¹⁴²⁹.

Toutefois, le problème le plus délicat provient davantage des milices dites irrégulières que de celles officiellement rattachées à une chaîne de commandement clairement identifiée. Leur solde n'étant pas fournie par les services de la Défense nationale et échappant de ce fait au processus DDR, ces groupes armés incontrôlés constituent jusqu'à ce jour, la principale menace à la paix et à la sécurité en Afghanistan. C'est pourquoi, des projets de développement spécifiques, applicables aux communautés locales et aux différentes catégories sociales du pays sont envisagés pour dissuader les miliciens de continuer à alimenter le cycle des violences illicites¹⁴³⁰. Ces groupements se sont d'ailleurs pour la plupart reconvertis dans l'industrie de la drogue, obligeant ainsi les anciens combattants désarmés et les populations sous leur contrôle de payer des taxes illégales. Voilà l'une des principales raisons qui font obstacle à la propagation de l'autorité de l'Etat¹⁴³¹.

Menée tant bien que mal, la formule *désarmement et démobilisation* du programme DDR est annoncée accomplie le 7 Juillet 2005. Le bilan se mesurant à l'aune du désarmement de centaines de milliers de combattants et miliciens de tout grade et de la réintégration d'un nombre tout aussi conséquent dans le circuit social et économique¹⁴³². Il est alors question de parachever ce processus par la réinsertion durable des anciens soldats et miliciens démobilisés

¹⁴²⁸ Voir *situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Assistance internationale d'urgence pour le rétablissement de la paix et de la normalité en Afghanistan et pour la reconstruction de ce pays dévasté par la guerre. Rapport du Secrétaire général*, Document A/58/868-S/2004/634, 12 Août 2004, §§ 29-30.

¹⁴²⁹ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, Document A/59/581-S/2004/925 du 26 Novembre 2004, §§ 17 et 18.

¹⁴³⁰ Voir Document A/59/581-S/2004/925, *op. cit.*, paragraphe 19.

¹⁴³¹ *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Assistance internationale d'urgence pour le rétablissement de la paix et de la normalité en Afghanistan et pour la reconstruction de ce pays dévasté par la guerre. Rapport du Secrétaire général*, Document A/59/744-S/2005/183, 18 Mars 2005, paragraphe 24.

¹⁴³² Le bilan qu'en fait l'ONU se satisfait qu' « au 22 février 2006, le processus avait été mené à bien pour 60 646 des 62 044 membres démobilisés des forces militaires afghanes », rapport du Secrétaire général sur l'Afghanistan du 7 Mars 2006 ; Notamment, point B.1. *Désarmement, démobilisation et réintégration et démantèlement des groupes armés illégaux*, Document A/60/712-S/2006/145, paragraphe 11.

à travers l'entreposage des munitions et l'élimination totale des forces irrégulières¹⁴³³. Les Nations unies annoncent également le succès du volet consacré au cantonnement des armes lourdes, dont il n'en resterait presque plus dans les principaux centres urbains d'Afghanistan. Cette réussite est attestée par l'organisation des élections en 2004 et 2005 dans un climat de paix relative, qui permet à l'Afghanistan de se doter des institutions permanentes auxquelles il aspire à travers l'Accord de paix du 5 Décembre 2001¹⁴³⁴. La dernière phase concernant la réinsertion socioprofessionnelle des anciens combattants est officiellement achevée le 30 Juin 2006¹⁴³⁵. En outre, la Conférence internationale organisée à Tokyo sur l'évolution du programme DDR enregistre une importante implication financière des donateurs qui y voient un volet vital de la stabilisation par l'assagissement du *Guerrier afghan*¹⁴³⁶.

Les rapports ultérieurs de l'Organisation des Nations unies sur la situation en Afghanistan et son impact sur la paix et la sécurité internationales n'évoquent plus que les voies et moyens susceptibles de mener à la dissolution des groupes armés illégaux. Une autre Conférence est alors tenue à Tokyo le 21 Juin 2007 sur l'épineuse question du démantèlement des milices, à l'issue de laquelle il est recommandé de soutenir en équipements appropriés et aide financière conséquente l'organe mis en place au sein du ministère de l'Intérieur, chargé du démantèlement des groupements militaires illégaux. Et, afin de frapper vigoureusement les multiples mouvements et individus qui ont quelque accointance avec ces milices, les participants à cette Conférence recommandent la radiation comme sanction ou dissuasion¹⁴³⁷. Une mesure qui augure d'une volonté d'affirmation de l'autorité de l'Etat, mais n'implique pas moins quelque risque à accroître le camp des opposants au nouveau Gouvernement.

Pourtant, alors que l'ONU annonce la fin du processus et la satisfaction des acteurs concernés, on se rend compte que deux années après la conclusion du Pacte pour l'Afghanistan, les principaux obstacles à la paix et à la sécurité dénoncés et condamnés par les Nations unies sont constitués par les violences résultant des groupes armés irréguliers¹⁴³⁸. L'impact de ces entités est d'autant plus préjudiciable à la stabilisation du territoire national, qu'une nouvelle cellule est encore créée au ministère de la Sécurité publique pour assurer le moment venu, « *la transition vers un contrôle total, par les pouvoirs publics, du processus de désarmement.* »¹⁴³⁹ En réalité, on retiendra en ce qui concerne l'Afghanistan, que le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion annoncé achevé par l'ONU et le Gouvernement afghan ne fait que commencer.

¹⁴³³ *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Assistance internationale d'urgence pour le rétablissement de la paix et de la normalité en Afghanistan et pour la reconstruction de ce pays dévasté par la guerre. Rapport du Secrétaire général, Document A/60/224-S/2005/525, 12 Août 2005, §§ 26 et 27.*

¹⁴³⁴ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan du 1^{er} Août 2005, *Op. cit.*, §§ 28 et 29.

¹⁴³⁵ On note à cet effet, que « Plus de 63 000 anciens combattants ont été désarmés, environ 62 000 ont été démobilisés et près de 56 000 d'entre eux ont mis à profit l'une des formules de réintégration qui leur étaient proposées », rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan, Document A/61/326-S/S/2006/727 du 11 Septembre 2006, paragraphe 25.

¹⁴³⁶ Les contributions ainsi promises s'élèvent à 90 millions de dollars américains, Voir Document A/61/326-S/2006/727, *Op. cit.*, paragraphe 30.

¹⁴³⁷ Il s'agit de « l'indispensable radiation des partis politiques liés aux groupes armés illégaux et la disqualification des parlementaires qui soutiennent des branches ou des groupes armés. » Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, Document A/62/345-S/2007/555, 21 Septembre 2007, paragraphe 43.

¹⁴³⁸ Voir rapport du Secrétaire général sur *la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document A/62/722-S/2008/159, 6 Mars 2008, paragraphe 2.

¹⁴³⁹ Voir rapport du Secrétaire général sur *la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document A/62/722-S/2008/159, 6 Mars 2008, *Op. cit.*, paragraphe 32.

A la faveur des ouvertures faites aux frontières de l'Afghanistan depuis Octobre 2001, pour acheminer armements et réfugiés, les opportunités de trafic d'armes et de mouvement de mercenaires n'ont jamais été aussi propices pour tout candidat à la *Djihad*¹⁴⁴⁰. A preuve, les insurgés sont de mieux en mieux organisés et de plus en plus équipés pour porter l'estocade au sein des Forces nationales et internationales. Ils font usage aussi bien de méthodes asymétriques, tels qu'attentats-suicides, engins explosifs artisanaux et des prises d'otage¹⁴⁴¹ que de matériels sophistiqués dans le domaine des transmissions et d'attaque de véhicules blindés¹⁴⁴².

Le Secrétaire général des Nations Unies préconise, dès lors, une approche globale de traitement du processus afghan¹⁴⁴³. A l'orée de la Conférence internationale que la France co-préside le 12 Juin 2008¹⁴⁴⁴, on peut tenter de dégager la part que l'Union européenne apporte jusque-là au programme de désarmement, démobilisation et réintégration en Afghanistan. Le Document Stratégique par Etat (*Country Strategy Paper*) et le *National Indicative Programme of European Community Support 2003-2004* entre l'Afghanistan et la Communauté européenne ne font que de brèves allusions à la question de la démobilisation¹⁴⁴⁵. Le problème de la réinsertion est également suggéré à travers l'inventaire des mesures de protection des éléments les plus vulnérables de la population, tels que les anciens combattants¹⁴⁴⁶. Plus loin, l'Union européenne fait de la démilitarisation l'une des priorités de son assistance financière

¹⁴⁴⁰ OURDAN Rémy, « Derrière les taliban, la menace Al-Qaida », *Le Monde*, 22 Août 2008, p. 2 ; RASHID Ahmed, « La réorganisation des *talibans* depuis 2001 est signée *Al-Qaida* », entretien avec Rémy Ourdan, *Le Monde*, 22 Août 2008, p. 4.

¹⁴⁴¹ La plupart des 376 districts de l'Afghanistan est loin d'être placée sous l'autorité effective du pouvoir central. Tandis que les organisations humanitaires ont du mal à accéder dans 36 d'entre eux, voir rapport du Secrétaire général sur la *situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, Document A/62/722-S/2008/159, 6 Mars 2008, §§ 12, 18, 19.

¹⁴⁴² BERTHEMET Tanguy, « Une opération de maintien de la paix contrainte à faire la guerre », *Le Figaro*, 21 Août 2008, *Op. cit.*, p. 2 ; Egalement, BAROTTE Nicolas, « Controverse sur la stratégie française », *Le Figaro*, 21 Août 2008, p. 4 ; LASSERRE Isabelle, « Le récit détaillé de l'embuscade talibane contre l'armée française », *Le Figaro*, 22 Août 2008, p. 2.

¹⁴⁴³ Afin de « régler les problèmes de sécurité et de stabiliser la situation en Afghanistan, il convient d'adopter une approche commune intégrant les questions de sécurité, de gouvernance, d'Etat de droit, de droits de l'homme et de développement social et économique. » Document A/62/722-S/2008/159, 6 Mars 2008, *Op. cit.*, paragraphe 66.

¹⁴⁴⁴ FOLLOROU Jacques, NOUGAYREDE Natalie, « A Paris, une conférence pour tenter de sortir l'Afghanistan de l'impasse et de la guerre », *Le Monde*, 12 Juin 2008, p. 5 ; NOUGAYREDE Natalie, « De Chirac à Sarkozy : la France redécouvre la guerre d'Afghanistan », *Le Monde*, 12 Juin 2008, p. 5 ; PERRIN Jean-Pierre, « Des milliards de dollars pour sauver un Afghanistan en péril », *Libération*, 13 Juin 2008 ; BARLUET Alain, « Vingt et un milliards de dollars promis à Kaboul », *Le Figaro*, 13 Juin 2008, p. 6 ; JAULMES Adrien, « Karzaï paie de sa popularité trop de promesses non tenues », *Le Figaro*, 13 Juin 2008, p. 6.

¹⁴⁴⁵ *Country Strategy Paper (CSP) Afghanistan 2003-2006*, qui rappelle l'objectif poursuivi par l'Afghanistan et la Communauté internationale au sortir de la *Loya Jirga* d'urgence : la démobilisation de 200 000 miliciens. Le passage complet dit : "A national armed force of up to 70, 000 must be trained and deployed while up to 200, 000 faction-based soldiers are demobilised", p. 11; Et le *National Indicative Programme of European Community Support 2003-2004 between Afghanistan and The European Community*, dont l'une des tâches en matière de déminage est: "(a) facilitating refugee and demobilisation by clearing settlements and agricultural areas", p. 14.-Ce dernier Document se fonde aussi sur les conclusions du Conseil Affaires générales du 22 Juillet 2002 sur l'Afghanistan, qui retiennent parmi les objectifs majeurs l'impérieuse nécessité de démobiliser les différentes factions actives en Afghanistan, voir annexe 2, point 1, *in fine*.

¹⁴⁴⁶ Le *Country Strategy Paper (CSP) Afghanistan 2003-2006* cite également, les petits fermiers, les paysans sans terre, les personnes déplacées, les réfugiés, les blessés de guerre, les veuves et orphelins de guerre puis les handicapés, p. 12.

au titre de l'exercice 2003-2004¹⁴⁴⁷. Mais il n'y a guère de mention explicitant sa contribution au programme DDR, ni dans les planches budgétaires communautaires ni dans les propositions de financements ultérieurs. L'Union européenne s'applique néanmoins à rappeler que le Japon est la nation tête de file de la démobilisation des anciens combattants¹⁴⁴⁸.

Qu'en est-il alors des instruments de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne qui ont vocation à mettre en œuvre le Document stratégique élaboré à l'intention de l'Afghanistan ? On peut aisément noter que le Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan et la Mission EUPOL Afghanistan ne traitent pas - directement - du processus de désarmement, démobilisation et réinsertion¹⁴⁴⁹. Cependant, la Conférence de Berlin de Mars-Avril 2004 place la question de la stabilisation au sommet des préoccupations de la Communauté internationale. C'est pourquoi cette réunion organisée pour confirmer et améliorer l'appui financier des donateurs à la reconstruction post-conflit envisage par anticipation la démobilisation de 13 000 miliciens autour du mois d'Août 2004 dans le cadre du programme de « Désarmement-Démobilisation-Réinsertion »¹⁴⁵⁰. Objectif qui aura mis du temps à se réaliser en raison, comme il est indiqué plus haut, du « retard à l'allumage » accusé par les acteurs internes et internationaux de la stabilisation en Afghanistan.

Il est peu probable d'observer un appui direct de l'Union européenne aux missions de désarmement, démobilisation et réinsertion sociale des anciens combattants afghans. L'appui européen qu'on ait pu retrouver dans les dossiers afférents à ce programme n'apparaît qu'à titre asymétrique, avec la contribution financière de l'Union à l'action globale de la Communauté internationale contre les innombrables champs de mines antipersonnel semées sur le territoire afghan. Cet apport est loin d'être négligeable dans la mesure où la neutralisation des engins explosifs infestant le sol afghan depuis l'occupation soviétique fait intégralement partie des secteurs choisis pour la réintégration des miliciens démobilisé et désarmés dans la vie professionnelle¹⁴⁵¹.

Le déminage est un volet si essentiel de la pacification et de la stabilisation de l'Afghanistan, qu'il n'apparaît même plus nécessaire de l'évoquer dans la Déclaration conjointe pour le nouveau partenariat euro-afghan du 16 Novembre 2005. Il s'agit d'ailleurs d'une activité qui est mise en route au tout début du processus de stabilisation car les mines antipersonnel posent un véritable dilemme¹⁴⁵². Les participants à la Conférence de Tokyo du 21 au 22 Janvier 2002 conviennent d'une consultation entre experts pour statuer sur la

¹⁴⁴⁷ *Country Strategy Paper (CSP) Afghanistan 2003-2006, Op. cit.*, p. 17.

¹⁴⁴⁸ *Idem*, p. 22.

¹⁴⁴⁹ Voy. action commune 2008/131/PESC du 18 Février 2008 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan ; Egalement, action commune 2007/369/PESC du 30 Mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan, *Op. cit.*

¹⁴⁵⁰ European Commission. External Relations Directorate General. Directorate Asia (Except Japan and Korea). Unit H.4-Pakistan, Afghanistan, Bangladesh, Sri Lanka, Maldives : *National Indicative Programme Of European Community Support 2005-2006 Afghanistan*, p. 8.

¹⁴⁵¹ Le Document précité de la Commission européenne affirme : "For 2005-2006, the Commission will continue to support mine and UXO clearance. As DDR gathers pace, this support will increasingly be linked to demobilisation though the employment of ex-combatants." *In National Indicative Programme Of European Community Support 2005-2006 Afghanistan, Op. cit.*, p. 34.

¹⁴⁵² MARQUES-GROSS Isabelle, « Le dilemme des mines antipersonnel. Le retour vers le futur composé », *A.F.R.I.*, 2004, Vol. 5, pp. 782-800.

démobilisation, la formation des forces armées et de sécurité, le déminage et la lutte contre les stupéfiants afin de proposer des voies de développement alternatives¹⁴⁵³.

S'il est un secteur qui comporte également un effet transversal au même titre que la lutte antidrogue, c'est bien la neutralisation des champs de mines. Non seulement les ravages qu'elles causent compromettent les efforts de paix, mais ils font aussi obstacle aux efforts de reconstruction et surtout d'exploitation des terres arables, dans un pays qui tire principalement ses revenus des produits agricoles. La lutte contre les mines est donc autant un enjeu humanitaire, qu'un pan entier de paix et de développement durables. Les importantes quantités de mines posées entre la période d'occupation soviétique et la confrontation entre *Taliban* et *Moudjahidin* font du territoire afghan un sol et un théâtre d'opération particulièrement dangereux. C'est pour en éliminer ou tout au moins limiter les conséquences négatives sur les populations civiles, le personnel humanitaire et les exploitants des ressources naturelles¹⁴⁵⁴, que l'Union européenne apporte une aide consistante au déminage méthodique et rapide de l'Afghanistan¹⁴⁵⁵.

Ainsi, après avoir aidé l'Afghanistan sous les régimes fondamentaliste et des Moudjahidin, l'Union entend mettre son expérience en la matière au service du nouveau Gouvernement afghan, qui se donne une échéance de sept (7) ans pour éradiquer la menace à la paix que constituent les mines, sous le contrôle d'un département créé au sein de l'Office pour la Prévention des Calamités. L'engagement de l'Union européenne à tenir ce calendrier et à accélérer le processus de lutte contre les mines s'inscrit dans la Stratégie nationale de développement adoptée pour l'Afghanistan.

L'Union européenne réaffirme ensuite son appui tant qu'il assure le décaissement des promesses d'aide, le suivi et le contrôle technique des Organisations Non-Gouvernementales concernées¹⁴⁵⁶. La gestion des mines comporte ainsi trois questions aussi capitales que complémentaires : aider au retour des réfugiés et à la démobilisation par le déblaiement des camps et des sols cultivables ; accroître la sécurité sur l'ensemble du territoire national puis préserver les femmes et les enfants des dangers inhérents à ces engins meurtriers dont ils sont les principales victimes¹⁴⁵⁷.

¹⁴⁵³ *National Indicative Programme of European Community Support 2003-2004 between Afghanistan and The European Community, Annex 3. Co-chairs' Summary of Conclusions. The International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan*, point 4, *in fine*.

¹⁴⁵⁴ En effet, "Afghanistan is the most mine and unexploded ordnance (UXO) affected country in the world. There are some 200, 000 survivors of mine/UXO accidents and there is a continuing injury rate of 150-300 people per month. In addition to the human toll and loss of livestock, mines/UXO pose problems for the return of internally displaced persons (IDPs) and refugees, for agriculture and for the rehabilitation of rural infrastructure. De-mining is therefore key to the future of Afghanistan." *In Country Strategy Paper (CSP) Afghanistan 2003-2006, Op. cit.*, p. 21. –Dans le même sens, la Commission européenne ajoute: « A total of almost 740 square kilometres is mined, of which 355 square kilometres affects land that is of critical importance. » *In National Indicative Programme of European Community Support 2005-2006 Afghanistan, Op. cit.*, p. 33.

¹⁴⁵⁵ L'appui de l'UE est de 10.4 Millions € en 2002, voir *Country Strategy Paper (CSP) Afghanistan 2003-2006, Op. cit.*, p. 17, Tableau 3. –Le *National Indicative Programme* relève, pour sa part, des contributions de 10 millions € en 2003 et 10 autres millions € en 2004. *Op. cit.*, p. 18.

¹⁴⁵⁶ LABROUSSE Alain, « Faut-il brûler (toutes) les ONG ? », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 112, *Op. cit.*, p. 13-14.

¹⁴⁵⁷ Commission européenne: *National Indicative Programme of European Community Support 2003-2004 between Afghanistan and European Community, Op. cit.*, p. 14.

Agissant aux côtés des organismes du système des Nations unies et des groupes d'Organisations Non-Gouvernementales compétentes¹⁴⁵⁸, on peut affirmer à partir du *Country Strategy Paper* pour l'Afghanistan, que l'Union européenne est l'un des principaux contributeurs du déminage dans le cadre du Programme d'Action multilatéral contre les mines¹⁴⁵⁹. Cette action est vivement saluée par les Nations unies et l'opinion publique afghane, car l'Afghanistan reste l'un des pays au monde les plus lourdement infestés de mines antipersonnel et cette menace dissuade le retour des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs terres d'origine. Un tel dépeuplement forcé a, comme nous l'avons indiqué dès le départ, le fâcheux inconvénient de rendre inexploitable les terres les plus fertiles et donc les plus économiquement rentables. Néanmoins, il importe de souligner qu'à travers l'apport de la Communauté internationale, on enregistre un assainissement significatif de 800 hectares de terrain miné pour la seule année 2002¹⁴⁶⁰.

Selon le *National Indicative Programme 2005-2006*, la contribution de l'Union européenne au déminage fluctue entre 2002 et 2006, avec un pic d'appui financier qui est atteint en 2004 au profit de ce volet particulier de l'effort international de stabilisation¹⁴⁶¹. Au regard des rapports rendus à cet effet par le Secrétaire général sur la situation afghane et son impact sur la paix et la sécurité internationales, il apparaît clair que le déminage absorbe une importante partie des anciens combattants réintégrés dans la société au lendemain de leur démobilisation¹⁴⁶². Afin de faire une évaluation précise et efficace de son action, l'Union européenne se propose même de procéder à une analyse comparative entre les coûts de l'assainissement des terres à cultiver et ceux résultant des objectifs par elle poursuivis dans le cadre général du déminage¹⁴⁶³.

Tout comme les travaux du secteur démobilisation, démilitarisation et réinsertion dont les partenaires au développement de l'Afghanistan avaient très tôt annoncé l'accomplissement, la lutte antimines est loin d'être gagnée. Les organisations qui y travaillent viennent de nettoyer une superficie de 168 kilomètres carrés. A l'échelle du

¹⁴⁵⁸ Zalmay HAQUANI, « L'Union européenne et la reconstruction de l'Afghanistan », *Les Cahiers du CREMOC* n° 36, *Op. cit.* : question de sous-traitance entre l'UE et les ONG en Afghanistan, y compris sous le gouvernement taliban.

¹⁴⁵⁹ *Country Strategy Paper (CSP) Afghanistan 2003-2006*, *Op. cit.*, p. 21.

¹⁴⁶⁰ *National Indicative Programme of European Community Support 2003-2004 between Afghanistan and The European Community*, *Op. cit.*, p. 13; Également, rapport du Secrétaire général sur l'Afghanistan du 11 juillet 2002, paragraphe 54, A/56/1000-S/2002/737: « Le programme antimines pour l'Afghanistan s'est amplifié en 2002: 5 460 174 mètres carrés susceptibles d'avoir été minés ont été traités et marqués; une superficie totale de 15 225 289 mètres carrés située dans les zones de combat a été marquée; 32 0991 000 mètres précédemment déminés ont été rendus aux communautés qui ont pu en faire à nouveau un usage productif et 23 825 611 mètres carrés de zone hautement prioritaire ont été déminés au cours de premier trimestre de 2002. »

¹⁴⁶¹ Le tableau correspondant des apports financiers consacrés au déminage affiche ces montants : 10.4 (en 2002), 10 (en 2003), 15 (en 2004), puis deux fois 13 millions € en 2005 et 2006, European Commission. External Relations Directorate General. Directorate Asia (Except Japan and Korea), Unit H. 4-Pakistan, Afghanistan, Bangladesh, Sri Lanka, Maldives: *National Indicative Programme of European Community Support 2005-2006 Afghanistan*, *Op. cit.*, p. 14.

¹⁴⁶² Les rapports du Secrétaire général sur l'Afghanistan donnent une idée de l'intérêt que revêt la lutte contre les mines au regard du nombre des combattants réinsérés dans le secteur du déminage. Celui-ci attire près de 10% des 10 380 anciens combattants admis à la réinsertion au 12 Août 2004 (Document A/58/868-S/2004/634, § 31) ; 4% des 37 806 personnes démobilisées concernées jusqu'au 18 Mars 2005 (in Document A/59/744-S/2005/183, *Op. cit.*, § 21). - Au 12 Août 2005, ils sont 5% des réinsérés à préférer le déminage parmi les 57 950 volontaires (in Document A/60/224-S/2005/525, § 26).

¹⁴⁶³ Selon la formule utilisée, « It will be important to strike a balance between the goal of "mine clearance" and the cost effectiveness of clearing more marginal areas of land », *National Indicative Programme Of European Community Support 2005-2006 Afghanistan*, p. 34, *Op. cit.*

territoire afghan, cela n'évoque qu'une infime portion de terre mais les travaux réalisés sur une telle surface donnent une idée approximative de la quantité d'engins explosifs prêts à causer la mort et les mutilations les plus cruelles sur les civils et les agents de la reconstruction¹⁴⁶⁴. La tâche que représentent le déminage et toutes les activités connexes (détection des champs, assainissement des sols, prévention des mutilations, formation des indigènes), a conduit à la mise en commun des efforts de la MANUA et de la Force internationale de stabilisation, afin de parvenir à une implication plus soutenue des organismes internationaux à la lutte contre l'une des menaces à la sécurité qui touchent directement les populations afghanes.

L'objectif qui était fixé à la mise en lumière de l'apport de l'Europe au programme DDR consistait à examiner l'effectivité de son engagement en faveur de l'Afghanistan dans ce volet essentiel de la stabilisation. Ce à quoi on ne s'était pas engagé, c'est d'apporter des réponses péremptoires aux questions de savoir si cette action donne du fruit ; si son impact est palpable sur les populations ou si elle confère tout au moins à l'Europe une influence comparable à celle que retirent d'autres acteurs des relations internationales dans ce processus. Il n'y a d'ailleurs aucune raison de se montrer sceptiques dès l'instant où la pacification et la stabilisation de l'Afghanistan se poursuivent, les sujets qui y sont engagés conservent toute la latitude pour réorienter leurs positionnements et adapter ainsi leurs instruments stratégiques au contexte mouvant qu'offre le théâtre.

La gestion de la crise afghane permet d'ailleurs ce repositionnement, car elle réévalue l'approche jusque-là adoptée par l'Europe face aux processus de pacification et de reconstruction post-conflit. Elle fournit, pour associer les mécanismes humanitaires et militaires et ne pas prêter à l'enlisement des protagonistes dans une guerre d'occupation, un nouveau type d'activités civilo-militaires qui évoque le concept novateur des Equipes Provinciales de Reconstruction.

CHAPITRE II : L'EVALUATION DES CAPACITES DE L'ENGAGEMENT EUROPEEN EN AFGHANISTAN

On ne saurait conclure une étude sur l'action internationale de l'Europe sans sacrifier à l'usage en procédant à l'évaluation des instruments juridiques, des actes diplomatiques et autres outils de Politique étrangère européenne et de diplomatie systématique des Etats membres. Cette perspective, souhaitant se fonder sur des éléments concrets, est donc nécessairement déterminée par l'analyse rétrospective des mécanismes de la PESC, dont il convient de rappeler le caractère commun à l'Union et à ses Membres, puis que le rôle de l'une n'élimine ou n'abroge pas le principe de compétences concurrentes des autres. L'action de l'Europe aux fins de restauration de l'Etat afghan n'étant cependant pas assurée sous l'égide de l'Union européenne mais de la concertation entre Etats membres, il importe d'en évaluer l'impact à travers l'appui au système novateur des Equipes Provinciales de Reconstruction (section 1). L'effet « miroir » de la situation afghane sur les instruments de gestion civile des crises de l'Europe semble être ici déterminé par la consécration du nouveau

¹⁴⁶⁴ Pour l'année 2007, les acteurs opérationnels sur le territoire afghan procèdent à la destruction de 26 401 mines antipersonnel, 649 mines antichars et de 1 659 302 autres types d'engins tout aussi dangereux. Rapport du Secrétaire général, Document A/62/722-S/2008/159, *Op. cit.*, paragraphe 27.

partenariat UE-Afghanistan, dont on se demande s'il évoque une réévaluation du sens de la Puissance (section 2).

SECTION 1 : L'APPUI AU SYSTEME NOVATEUR DES EQUIPES PROVINCIALES DE RECONSTRUCTION

Les Equipes provinciales de reconstruction¹⁴⁶⁵, sont une création des Forces américaines de la Coalition *Liberté Immuable*. Elles constituent très vite une stratégie novatrice¹⁴⁶⁶ qui permet aux troupes américaines d'investir les terrains militaire, humanitaire, économique et social sans perdre de vue l'objectif premier de leur présence en Afghanistan : la traque des reliquats du régime des *Taliban* et de leurs « messagers » du groupe terroriste *Al-Qaïda* opérant en territoire afghan. Le redéploiement des Forces américaines en Afghanistan après l'accession des Démocrates au pouvoir renforce d'ailleurs leur capacité en matière de gestion de PRT¹⁴⁶⁷. En raison du caractère pratique, flexible et perfectible de ces instruments, la Force internationale d'assistance à la sécurité en prend progressivement le contrôle et, assurant le commandement de l'ISAF, l'OTAN est désormais l'instance de direction des Equipes placées sous les auspices de la Force de stabilisation. L'intérêt et l'originalité des Unités de reconstruction provinciale sont dus au fait qu'elles constituent un vecteur de stabilisation adapté à une dynamique de paix durable (paragraphe 2). L'implication des pays européens dans la gestion de ces Unités assure le développement d'un « pré-concept » de gestion de sortie de crise flexible (paragraphe 1).

Paragraphe 1 : Le développement d'un « pré-concept » de gestion de sortie de crise flexible

Dans une analyse dédiée à une théorie récemment apparue en Europe, M. A. DUMOULIN évoque l'idée de *préconcept*¹⁴⁶⁸, à propos de la Stratégie européenne de sécurité. La force évocatrice de ce néologisme semble tout à fait convenir au concept des Equipes Provinciales de Reconstruction, telles qu'elles sont mises en orbites en Afghanistan. Le caractère novateur, expérimental et évolutif des ces Unités mobiles, de gestion civile et militaire de la situation afghane justifie logiquement la transposition et l'adaptation de ce terme aux Equipes établies par les acteurs externes en Afghanistan. Aussi, afin de souligner la nature primitive de ces organismes, est-il nécessaire d'insister visuellement sur la graphie en fragmentant le mot composé proposé par M. DUMOULIN, pour être donc lu « pré-concept ». L'expérimentation, l'activisme, l'empirisme et le succès des PRT font presque oublier qu'il s'agit d'une manœuvre de pacification et de stabilisation inspirée de la France (A), avant qu'elle ne devienne un outil de gestion militaro-humanitaire perfectionné en Afghanistan (B).

¹⁴⁶⁵ Ou *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, pp. 215-223.

¹⁴⁶⁶ RESTEIGNE Delphine, « Un outil particulier de gestion de crise en Afghanistan : les équipes de reconstruction provinciales », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, pp. 221-242.

¹⁴⁶⁷ Une douzaine de PRT sont en vue pour la nouvelle administration, *Progress toward Security and Stability in Afghanistan, January 2009 Report to Congress in accordance with 2008 National Defense Authorization Act (Section 1230, Public Law 110-181)*, pp. 74-87.

¹⁴⁶⁸ DUMOULIN André : « La sémantique de la "stratégie" européenne de sécurité. Ligne de forces et lectures idéologiques d'un préconcept », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. 6, *Op. cit.*, pp. 632-646.

A : UNE MANOEUVRE DE PACIFICATION ET DE STABILISATION
INSPIREE DE LA FRANCE

Les soubresauts que connaît la France dans son Empire colonial met l'Armée à rude épreuve, face à des mouvements insurrectionnels de plus en plus retors et de mieux en mieux organisés voire mieux équipés. De l'Indochine au Maroc en passant par Madagascar, deux stratèges vont découvrir, théoriser et perfectionner une manœuvre qui permet à l'Armée française de dompter les rebellions, contenir les insurrections et rallier à sa cause les populations civiles, souvent contraintes de choisir entre les insurgés et le corps expéditionnaire. Ainsi, les deux objectifs de l'armée en campagne sont-ils poursuivis et atteints en une seule opération, ce qui réduit considérablement les coûts et les pertes humaines. La manœuvre utilisée successivement par Joseph GALLIENI et Louis-Hubert LYAUTEY consiste à reconstruire les infrastructures locales au profit des civils tout en continuant à mater la révolte.

Outre le fait qu'ils préservent la confiance des populations rurales dans l'administration étrangère, ils y obtiennent également, par leur proximité, de précieux renseignements sur les rumeurs d'attaques et de complots ourdis contre l'expédition. Ainsi, condamnées à préserver les structures bâties par les forces de maintien de l'ordre, les populations non combattantes ont une forte propension à se détourner des insurgés et à en dénoncer les meneurs. Telle est, *grosso modo*, la stratégie employée par les Français dans les guerres coloniales menées en Asie et en Afrique aux XIXe siècle.

En somme, cette pratique d'apaisement des hostilités et de prévention des actes insurrectionnels qu'est l'Unité de reconstruction civilo-militaire employée aujourd'hui en Afghanistan peut être assimilée à ce système colonialiste que les stratèges français désignent eux-mêmes par la manœuvre de la *pacification en taches d'huile*. Il s'agit, comme il est souligné plus haut, de la dynamique visant « à bâtir la paix en menant de front conquête militaire et organisation civile. »¹⁴⁶⁹. Serait-il exact et pertinent de voir dans les Equipes Provinciales de Reconstruction opérant aujourd'hui dans les missions de stabilisation en Afghanistan, un héritage lointain des manœuvres françaises de contrôle des masses dans les anciennes colonies ? A en juger par le mode opératoire et la finalité des PRT, une réponse péremptoire à telle question ne semble pas appropriée ; mais il n'en demeure pas moins que les manœuvres d'autrefois sont devenu un outil de gestion militaro-humanitaire perfectionné en Afghanistan.

B : UN OUTIL DE GESTION MILITARO-HUMANITAIRE PERFECTIONNE
EN AFGHANISTAN

Les Unités de reconstruction provinciale sont créées pour faire face aux activités militaires et humanitaires nécessitées par le rétablissement de la paix en Afghanistan et sont déjà considérées par les analystes et les praticiens comme un véritable *concept*. Ces Unités combinées permettent à la Force internationale d'assistance à la sécurité et aux Forces de la Coalition internationale antiterroriste de travailler conjointement à la stabilisation de l'Afghanistan sur les fronts humanitaire et militaire. La singularité de cette pratique érigée en

¹⁴⁶⁹ Tactique du Colonel GALLIENI, améliorée plus tard par LYAUTEY, HAÉRI Paul, *De la guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 32.

système de stabilisation post-crise, prompt à être “exporté” sur d’autres théâtres, se traduit par l’effet qui conduit les acteurs à adapter leurs missions à leurs propres stratégies et aux spécificités des localités cibles. Ainsi, même si les PRT n’ont pas toutes la même composition et les mêmes vocations, selon les pays et organismes qui en ont la charge, elles présentent souvent une structure dualiste constituée globalement d’une direction politique et d’un commandement militaire.

Tel qu’il est indiqué en tout début de paragraphe, les Unités de reconstruction provinciale sont nées de la situation à laquelle les Etats-Unis se retrouvent confrontés en Afghanistan. L’intervention militaire, mûrement préparée, qu’ils mènent contre les membres du régime fondamentaliste et de l’organisation *Al-Qaïda* confondus nécessite une caution locale pour bénéficier du soutien de l’opinion publique afghane. Ainsi, l’Administration décide-t-elle de s’impliquer à la gestion des conséquences civiles de l’intervention, relayée par un processus d’institutionnalisation sagement conduit par les Nations unies. Les Equipes de reconstruction provinciale constituent donc l’outil idéal permettant aux Marines de se consacrer aux tâches de reconstruction de la Nation (*Nation building*) en Afghanistan, en contrepartie d’une meilleure collaboration des populations à la capture des principaux chefs terroristes déclarés ennemis publics aux Etats-Unis.

La position américaine est d’ailleurs des plus inconfortables, d’autant que l’objectif principal de leur guerre n’est toujours pas atteint¹⁴⁷⁰. Or cette implication à l’élaboration d’un droit transitoire démocratique s’accompagne d’une prise en compte du sort des principales victimes des guerres qu’a connues l’Afghanistan : les populations rurales, qui constituent les 80% de la population globale. L’objectif de préparer un appoint aux programmes officiels de la reconstruction s’impose quasiment de lui-même. Surtout que la présence militaire internationale s’annonce très longue, à en juger par le nom programmatique de “Liberté perpétuelle” choisi pour baptiser l’opération levée contre les groupes terroristes et les *Taliban*. Les PRT sont donc l’intrusion du Soldat dans l’institutionnalisation post-conflit d’un Etat.

Pour cette première expérimentation que des Forces armées en campagne font dans la participation directe aux tâches de reconstruction civile du pays en cours de pacification et de stabilisation, l’Afghanistan apparaît décidément comme un atelier des doctrines modernes de restauration civilo-militaires des Etats. Mieux qu’un désir altruiste de prendre part à la reconstruction, le positionnement américain obéit à une véritable stratégie de couverture. Celle-ci s’appuie sur le souci de protéger leurs arrières-gardes dans la mesure où les Forces armées intervenantes savent que la guerre menée (d’ailleurs sans respect scrupuleux des règles de combat) contre les *Taliban*, restés populaires en Afghanistan, susciterait à terme l’hostilité de l’opinion publique afghane.

L’idée de revanche du Soldat dans le relèvement des Etats, dont il participe au demeurant à la destruction et au redressement sécuritaire, paraît également peser sur cette innovation que représentent les Unité de reconstruction provinciale. Il semblerait en effet, que

¹⁴⁷⁰ Rappelons que « [l]’un des buts de guerre affichés par les Etats-Unis est l’élimination du régime des taleban. Celle-ci ayant été obtenue en quelques jours, il était primordial pour la crédibilité politique de l’ensemble de l’intervention (surtout en l’absence de résultats tangibles quant à l’arrestation des chefs d’*Al-Qaeda*) que soient mises en place des institutions correspondant aux critères que l’ordre international post-soviétique a tenté de généraliser, c’est-à-dire fondées sur le respect des droits des individus, sur la représentativité des dirigeants, sur le partage des attributions et le contrôle mutuel des différents pouvoirs. » DOMBROWSKY Patrick, PIERNAS Simone, *Géopolitique du nouvel Afghanistan*, Préface de S. E. Zalmi HAQUANI, Editions Ellipses, *Collection* « référence Géopolitique », 2005, p. 23.

le paradoxe tant décrié au Kosovo et en Somalie entre la réussite de l'action militaire et le chaos de la mission humanitaire, soit un élément déterminant dans la mise en place d'un mode de gestion post-hostilités corrigé en Afghanistan. La force principale de ce mécanisme reposant par ailleurs sur la combinaison systématique des instruments civil et militaire¹⁴⁷¹. Les PRT ouvrent ainsi une perspective d'égalisation et d'équilibrage des rapports entre l'armée et la diplomatie car, même de l'aveu des militaires¹⁴⁷², celle-ci est jusqu'ici considérée comme un instrument de stabilisation supérieur. Or, en dépit des critiques en confusion des genres qui s'élèvent de l'application des PRT, le militaire n'y réussit pas moins une entrée fracassante dans l'un des domaines réservés du diplomate. A l'inverse, il serait difficile aux autorités civiles d'assurer des tâches militaro-humanitaires. Surtout, sur un théâtre d'opérations aussi brûlant que l'Afghanistan.

A y regarder de près, on ne saurait attribuer à la seule Coalition antiterroriste le mérite exclusif de la création des Unités provinciales de reconstruction. L'idée provient exactement de l'Accord du 5 Décembre 2001 sur la question générale de l'institutionnalisation de l'Etat. L'Annexe I.4 dudit Accord prévoit, en effet, la possibilité pour la Force internationale d'assistance à la sécurité de contribuer "à la remise en état de l'infrastructure de l'Afghanistan". La Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan, dont la mission première n'est pas d'assurer l'imposition de la paix ou les tâches d'interposition entre factions est dès lors invitée à contribuer progressivement à l'expansion de l'autorité du nouveau gouvernement à travers la réhabilitation de tous les secteurs susceptibles de contribuer à ses pouvoirs régaliens.

Une maxime observant qu'"en temps de paix, l'armée est au chômage", la FIAS est en conséquence amenée à jouer un rôle de police multinationale, pour éviter que la baisse tendancielle de son mandat au long de la stabilisation n'en fasse une *armée au chômage*. Elle s'arme de la légitimité et de la légalité que lui confèrent les résolutions du Conseil de sécurité pour s'engager dans l'accomplissement des actions civiques, de pré-reconstruction et parfois de dissuasion et de conciliation entre milices et notables qui s'affrontent dans les l'arrière-pays. Elle assure l'aide aux populations rurales au moyen de la réhabilitation des infrastructures publiques de base, tant en matière d'énergie qu'en matière d'équipements scolaires et sanitaires. Aussi, convient-il de proposer une analyse détaillée du concept d'Unité de reconstruction provinciale en tant qu'outil de gestion de crise modulable.

Face au traitement des crises contemporaines par les Etats, les Organisations internationales et les entités non-étatiques, la force est de plus en plus combinées aux activités à caractère social et humanitaire¹⁴⁷³. Pour pallier cet inconvénient, le prototype des Unités de reconstruction provinciale propose de laisser libre cours aux acteurs intervenants quant aux choix des matériaux utilisés dans la gestion de la sortie de crise. Cette liberté d'initiative

¹⁴⁷¹ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 215, 216.

¹⁴⁷² *Idem*, p. 228.

¹⁴⁷³ On a pu dire alors, que « la force ne suffit souvent pas et les moyens qu'il est possible de mettre en œuvre relèvent de registres d'actions beaucoup plus variés. En effet, la résolution des crises ne passe plus uniquement par l'usage de moyens politiques, militaires ou diplomatiques mais engage également des ressources humanitaires et économiques. Cette combinaison de moyens dégagés rend les frontières définissant le rôle de chacun beaucoup plus floues. » RESTEIGNE Delphine, « Un outil particulier de gestion de crise en Afghanistan : les équipes de reconstruction provinciales », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, p. 221.

concerne aussi bien la Force internationale d'assistance à la sécurité de l'Afghanistan dans son ensemble, que chacun de ses sujets membres ou partenaires. Enfin, le libre choix des doctrines et des priorités tient également compte des zones ciblées pour un engagement civilo-militaire.

Le caractère composite des PRT suscite une certaine opacité quant à la répartition des compétences attribuées aux différents acteurs de la reconstruction ainsi qu'à à chacune des sections d'une seule et même Unité. Or ce qui apparaît là comme inconvénient participe, en réalité, à la souplesse des *Provincial Reconstruction Teams*. En effet, à la lumière des mécanismes de gestion appliqués par certains Etats membres de l'Union européenne telles que la Grande-Bretagne et l'Allemagne, il est permis d'observer plus nettement le caractère flexible des Unités de reconstruction provinciale créées en Afghanistan.

Après la toute première Equipe de reconstruction provinciale établie par les Etats-Unis à Gardez en Décembre 2002, l'adaptation des objectifs de maintien de l'ordre et de la sécurité à la limitation du mandat de la FIAS conduit celle-ci à élargir son rayon d'action par un approfondissement des missions de type civilo-militaire dont le précédent des PRT américaines lui offrait l'opportunité. La Force internationale de stabilisation procède ainsi à la création de son Unité de reconstruction locale en Janvier 2004 dans la province de Kunduz. Depuis cette date, près d'une trentaine d'Equipes militaro-humanitaires peut être dénombrée sur le territoire afghan.

Autre effet de la flexibilité des PRT, les proportions du civil varient entre 5 et 10% des effectifs des Unités, selon les objectifs poursuivis par chaque acteur et la situation spécifique de chacune des localités en stabilisation¹⁴⁷⁴. Il est utile d'indiquer à ce propos, que les Equipes de reconstruction de l'intérieur de l'Afghanistan fusionnent en leur sein des secteurs de spécialistes militaires et des conseillers dans les domaines diplomatique, politique, judiciaire et policier. Auxquels s'ajoutent souvent des ingénieurs agronomes, experts du développement durable et des tâches militaro-humanitaires¹⁴⁷⁵ ainsi que des technologies de l'information. En raison de l'insuffisance des experts civils, le personnel militaire assurent donc une bonne partie du travail humanitaire, au risque d'entretenir un peu plus la confusion des acteurs et des registres de la reconstruction post-crise.

Par ailleurs, le taux des Organisations Non-Gouvernementales spécialisées dans la reconstruction intervenant dans une région détermine la plus ou moins grande diversité des tâches réalisées par les Equipes de relèvement local¹⁴⁷⁶. Plus il y a d'ONG dans une localité, moins les tâches des PRT se diversifient car leur mandat se trouve ainsi limité à des objectifs précis, qui sont essentiellement tournés vers la stabilisation et la sécurisation des chantiers. A l'inverse, leur propension à diversifier leurs activités est accrue à la faveur d'une présence moins marquée des acteurs non-étatiques affectés au redressement social et économique du pays. On aurait pu penser que la sur-représentation des acteurs externes sur un théâtre conduirait à une plus importante disparités des activités civilo-militaires en raison des nombreuses hypothèses de coopération qu'elle offre aux différents intervenants. Cette

¹⁴⁷⁴ RESTEIGNE Delphine, « Un outil particulier de gestion de crise en Afghanistan : les équipes de reconstruction provinciales », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, p. 234.

¹⁴⁷⁵ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 218.

¹⁴⁷⁶ RESTEIGNE Delphine, « Un outil particulier de gestion de crise en Afghanistan : les équipes de reconstruction provinciales », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, p. 234.

situation est certainement étayée dans le cadre des prochains développements dédiés aux mécanismes de complémentarité et de coexistence des acteurs.

Il importe, pour l'heure, de voir comment se manifeste le caractère particulièrement hétérogène des organismes de reconstruction des provinces afghanes. Un caractère qui, en plus de leur expérimentale, est sous-tendu par la conjonction d'un certain nombre de paramètres résultant des spécificités des théâtres et des préférences propres à chaque acteur. Comme il est souligné précédemment, l'adaptation des Unités de reconstruction provinciale est fonction des éthiques de commandement privilégiées par les acteurs selon qu'il s'agisse des Unités administrées par la FIAS ou de celles placées sous l'autorité de l'Opération *Liberté immuable*. Au tout début, les PRT gérées par la Coalition anti-terroriste et anti-taliban présentaient une prédominance sécuritaire ou militaire. La réalisation des activités militaires servaient donc essentiellement à légitimer la présence de Forces étrangères en territoire afghan. D'où l'inconvénient d'assimilation aux *Civils affairs* que présentent les PRT gérées par les Etats-Unis : la restriction des ouvertures au volet civil de ces Unités de reconstruction décentralisée¹⁴⁷⁷.

A contrario, les Unités commandées par l'OTAN avaient une prééminence humanitaire. Dès lors que le mandat *ratione loci* et *ratione materiae* de la Force internationale de stabilisation s'est élargi, et que celui de la Coalition s'est considérablement renforcé par l'accroissement du seuil d'alerte enregistré sur le théâtre, il semble dorénavant se dégager une tendance à la convergence des objectifs des PRT. La recrudescence des attaques et le regain d'hostilité des *Taliban* produisent simultanément une intensification des mesures de sécurité, pour repousser l'ennemi ; et une affirmation des tâches de reconstruction civile, pour prévenir le ralliement de populations désespérées à la cause des insurgés.

Au titre des éléments de disparité, on peut également relever le fait qu'en dépit du fait d'être placées sous une même autorité tutélaire, les PRT de la Force internationale de stabilisation sont dirigées différemment. Les priorités politiques, les choix stratégiques et méthodes de commandement déterminés par la nation tête de file, singularisent chaque Unité civilo-militaire par rapport aux autres. Mais ceci n'exclue par les interdépendances et des réorientations des stratégies déjà adoptées en raison des influences résultant de la *multinationalité* de la Force de paix. A la faveur de cet aspect multiple des troupes déployées en Afghanistan, il est aisé d'observer que « *[d]ifférentes approches nationales existent et, si certains pays concentrent la majorité de leurs efforts sur la sécurité et la dimension militaire, d'autres pays, en revanche, donnent davantage d'importance aux efforts de reconstruction et de développement.* »¹⁴⁷⁸ Tel est, justement, le trait caractéristique de la souplesse que mettent en relief les entités dédiées à la reconstruction civilo-militaire. Le mode opératoire et les

¹⁴⁷⁷ Selon la définition émise par les Américains eux-mêmes, les *Civils affairs* (activités civiles), menées par les Etats-Unis fusionnent "les activités d'un commandant qui établit, maintient, influence ou exploite les relations entre les forces militaires et les autorités civiles gouvernementales ou non gouvernementales, et la population civile dans un environnement amical, neutre ou hostile afin de faciliter les opérations militaires et consolider les objectifs opérationnels." D'autre part, il est précisé que "Les Affaires civiles peuvent exercer des activités et fonctions normalement du ressort de la responsabilité du gouvernement local. Ces activités peuvent intervenir avant, pendant et après d'autres opérations militaires. Elles peuvent aussi se dérouler en l'absence d'opérations militaires." In HAËRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, Op. cit., p. 212.

¹⁴⁷⁸ RESTEIGNE Delphine, « Un outil particulier de gestion de crise en Afghanistan : les équipes de reconstruction provinciales », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, Op. cit., p. 235.

objectifs diffèrent suivant les acteurs, les oscillations du seuil d'alerte et les situations locales considérées¹⁴⁷⁹.

La forme de spécialisation qui s'instaure au sein des Unités de reconstruction et la sphère de compétence qui leur est définie expliquent également les disparités qui caractérisent ces entités. La diversification des tâches à accomplir en matière économique (réhabilitation des fabriques et des voies de communication), humanitaire (santé et hygiène, éducation populaire, divertissement) puis sécuritaire (démunage, démilitarisation, cantonnement) et politique sont autant de distinctions quant à l'action menée sur le terrain. Une PRT qui agit notamment dans un environnement où les activités sociales sont plus prégnantes que les besoins de sécurité, s'impliquerait davantage dans les secteurs identifiés comme prioritaires. Ceci n'engage pas d'autres organismes de même nature à en faire autant, puisqu'ils ont vocation à s'adapter aux réalités de leur propre sphère d'activité.

Les éléments de flexibilité ne s'arrêtent pourtant pas là, car les PRT ont également la particularité d'agir différemment selon qu'elles présentent une envergure plus ou moins réduite. La rigidité des modes opératoires résulte du fait que les Unités militaires traditionnelles sont composées selon des critères identiques et précis dont les invariants sont un effectif élevé, un armement considérable et une vocation coercitive.

Or, les différences de taille entre PRT conduisent celles-ci à opérer tout aussi différemment, dans la mesure où la poursuite des activités et les choix des objectifs vont étroitement dépendre des capacités et de la qualité du personnel présent sur le théâtre. Ainsi, il serait par exemple périlleux ou inefficace qu'une Unité de reconstruction d'une centaine d'hommes puisse s'impliquer dans des missions de combats face à des hordes d'insurgés dans les hauts reliefs du Nord-est de l'Afghanistan. Dans le même ordre d'idée, il serait contre-productif qu'un PRT dirigée par la Coalition s'adonne beaucoup plus à la réhabilitation de l'hydraulique villageoise, alors que son millier de soldats pourraient être employé à dissuader l'ennemi. C'est d'ailleurs de cette manière que procèdent les Unités créées par l'Opération *Liberté immuable*, plus aptes à livrer combat contre les combattants *taliban* et leurs soutiens extérieurs qu'à distribuer des galettes humanitaires¹⁴⁸⁰.

En attendant l'apparition d'autres contraintes susceptibles d'en déterminer la souplesse, on doit considérer que l'incessante *rotativité* des contingents influant sur la durée des missions du personnel militaire, les PRT présentent un déséquilibre entre l'expérience acquise par les employés humanitaires et les autres. Une dissymétrie peut alors apparaître quant à la concordance des activités entre les partenaires et collaborateurs d'une même PRT. Or, un minimum d'ancienneté ou d'acclimatation est nécessaire à la maîtrise des réalités profondes des provinces afghanes. On n'est certainement pas dans l'« *adhocratie* »¹⁴⁸¹ stigmatisée par certains auteurs. Mais la multiplication des situations *ad hoc* tend à se

¹⁴⁷⁹ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, pp. 218, 219.

¹⁴⁸⁰ Voir émission télévisée *Un œil sur la planète* (20^e numéro) : "Faut-il mourir pour Kaboul ?", présentée par Thierry THUILLIER, réalisée par Nicolas MAUPIED, France 2, Lundi 25 Février 2008.

¹⁴⁸¹ Voir ARDAUT Karine, ARION Cristina-Maria, GNAMOU-PETAUTON Dandi et YETONGNON Marina : « L'administration internationale de territoire à l'épreuve du Kosovo et du Timor Oriental : la pratique à la recherche d'une théorie », *Revue belge de Droit international* 2005/1-2 – Editions Bruylant, Bruxelles, *Op. cit.*, p. 306.

généraliser dans la gestion des PRT, dans le but d'en limiter les disparités¹⁴⁸². Il s'agirait plutôt d'une sorte de "diversité culturelle" qu'il va falloir défendre, dans la mesure où cette diversité favorise le caractère malléable de ces outils de gestion de crise novateurs.

Toutefois, on ne saurait déconsidérer les critiques acerbes portées contre le risque de confusion des objectifs et donc des acteurs présents sur le terrain. Un effort d'harmonisation et de coordination paraît dès lors essentiel pour satisfaire à l'exigence de lisibilité et de répartition claire et nette des tâches civilo-militaires et, plus largement, de l'action aux fins du renouveau de l'Afghanistan. C'est cela que tente de réaliser l'*Executive Steering Committee (ESC)*, qui est un organisme qui regroupe et coordonne toutes les Unités de reconstruction provinciale et qui est, de ce fait, placé sous la présidence du ministre de l'Intérieur d'Afghanistan. Celui-ci est obligatoirement assisté par le commandant en chef de la Force internationale de stabilisation, son équivalent de l'Opération *Liberté immuable* et certains protagonistes non-étatiques du processus de relèvement social et économique du pays. Des consultations périodiques permettent d'en évaluer les avancées et, en même temps, de déterminer avec une certaine précision le seuil d'efficacité des Unités ou Equipes de reconstruction provinciale¹⁴⁸³.

L'écueil qu'il importe toutefois d'éviter dans cette recherche d'efficacité et de visibilité, c'est de ne pas aboutir à une uniformisation de l'organisation et du fonctionnement des Equipes provinciales de reconstruction sur un modèle unique. « Le mieux, a-t-on coutume de dire, peut parfois être l'ennemi du bien », car une telle dérive aboutirait à l'irréparable inconvénient d'affecter l'intérêt de cet instrument novateur et pertinent de gestion des crises quant à sa capacité à promouvoir la complémentarité, la non-duplication et la coexistence de tous les partenaires de la reconstruction.

Paragraphe 2 : Un vecteur de stabilisation adapté à une dynamique de paix durable

L'effort mené en faveur de l'institutionnalisation de l'Etat et l'enthousiasme partagé des acteurs de la reconstruction post-conflit sont les deux victoires majeures, qui sont sur le point d'être remportées en Afghanistan. Sous l'impulsion des Unités de reconstruction provinciale, le défi du développement national à partir du relèvement progressif des zones les plus touchées par la pauvreté et les hostilités, trouve une raison d'être abordé avec confiance et espoir. Les structures dont il est question accomplissent un travail de premier ordre car l'une des caractéristiques des *Provincial Reconstruction Teams* est d'assurer la complémentarité et la coexistence des interlocuteurs de la reconstruction. Qu'il s'agisse de ceux qui apportent leur soutien de l'extérieur ou des autres qui, de l'intérieur, s'approprient peu à peu le dynamisme impulsé par l'Accord de Bonn. On dénombre ainsi, au titre des atouts démontrés par les PRT, la non-duplication des projets et des moyens (A), et la légitimation des pouvoirs locaux (B), à tel point qu'il apparaît pertinent de se demander si ces outils représentent une alternative pour les Opérations de Maintien de la Paix (C).

¹⁴⁸² RESTEIGNE Delphine, « Un outil particulier de gestion de crise en Afghanistan : les équipes de reconstruction provinciales », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, p. 236.

¹⁴⁸³ RESTEIGNE Delphine, « Un outil particulier de gestion de crise en Afghanistan : les équipes de reconstruction provinciales », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, p. 235, 236.

A : LA NON-DUPLICATION DES PROJETS ET DES MOYENS

L'analyse des Unités provinciales de reconstruction ne saurait être menée avec précision sans rappeler les deux principales nuances que ce concept novateur affiche. On trouve d'un côté, l'exemple américain et de l'autre, le *modèle européen*¹⁴⁸⁴. Si le prototype mis en place par les Forces américaines répond à la stratégie d'instrumentaliser l'humanitaire pour gagner la guerre, la forme de PRT instaurée par le Royaume-Uni et auxquels nombre d'Etats européens apportent des innovations s'en démarque singulièrement. Convient-il alors d'indiquer qu'au nombre des éléments qui sous-tendent cette spécificité, se trouve la non-duplication des projets menés par d'autres protagonistes de la reconstruction.

Dans la mesure où la présentation faite précédemment relève qu'à l'intérieur de la structure générale, chacun des organismes ainsi mis en place pour la reconstruction de l'Afghanistan peut développer des modalités d'organisation et un mode opératoire distincts. Ses activités iraient donc de la sécurisation de la zone de patrouille à la réhabilitation des infrastructures rurales en passant par l'intégration des cellules qui interviennent dans des secteurs propres à répandre, à approfondir l'autorité du Gouvernement sur le territoire national. La PRT est un mécanisme, un concept malléables et polyvalents¹⁴⁸⁵. Faute d'une charte et d'un code de bonne conduite, une division de travail implicite est nécessaire pour éviter les duplications des Equipes militaro-humanitaires avec les ONG, entreprises privées et autres collectivités dédiées à la reconstruction post-hostilités¹⁴⁸⁶.

Le respect de l'*interface* des deux volets de la reconstruction-stabilisation est parfaitement assuré par le biais de cette absence de concurrence et de compétition, dans un domaine dont dépendent à la fois la sécurité du territoire et l'effectivité de l'Etat en chantier. Certains praticiens considèrent la non-duplication par une PRT des programmes déjà lancés par d'autres acteurs de même nature ou de type institutionnel, comme une véritable *condition de succès*. « *En se cantonnant aux domaines qui touchent à la réforme du secteur de la sécurité, le modèle "européen" de PRT cherche à ne pas concurrencer les organisations qui œuvrent dans les autres secteurs de la reconstruction. L'ensemble civilo-militaire est ainsi mieux accepté.* »¹⁴⁸⁷ Cela explique la proximité observée entre les entités gérées par les pays européens et les populations civiles afghanes, en contraste avec la méfiance qui règne autour des complexes militaro-humanitaires placés sous l'égide des Forces américaines.

S'il devait subsister quelque doute sur la spécificité de l'OTAN par rapport aux structures américaines, la vertu de la non-duplication a pour conséquence indirecte la preuve qu'en travaillant dans le cadre de la FIAS, les contingents des pays européens ne sont pas inféodés aux objectifs stratégiques des Etats-Unis. La liberté d'organisation et de gestion des

¹⁴⁸⁴ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, pp. 218, 219.

¹⁴⁸⁵ Lequel mécanisme est prompt à « développer aussi bien des actions civilo-militaires avec des projets à impact rapides ou des actions à plus long terme : eau, constructions d'écoles, de centres de soins. » VINÇON Serge, ROHAN Josselin, BOULAUD Didier, GAUTIER Gisèle et LUC Hélène, "Afghanistan, an IV: Une stabilisation fragile", rapport de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat, *Op. cit.*, p. 12.

¹⁴⁸⁶ LABROUSSE Alain, « Les relations entre PRT et ONG dans l'est », *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 116, *Op. cit.*, pp.9-12 ; Egalement, LAFRANCE Pierre, « Qui, que, à quoi servent les ONG ? », *Les Nouvelles d'Afghanistan* n° 105, p. 3.

¹⁴⁸⁷ HAÉRI Paul, *De la guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, 2008, *Op. cit.*, p. 220.

Unités de reconstruction provinciale favorise et renforce d'ailleurs le développement de méthodes propres aux Européens, d'autant plus que la non-duplication consiste également à préserver les tâches déjà engagées par une section de la PRT d'une probable implication d'autres sections. La stricte répartition des tâches entreprises par les différents contributeurs est quasiment devenu un principe, car tous les projets de reconstruction sont systématiquement examinés par les autorités centrales et locales d'Afghanistan, les responsables de la MANUA dans le cadre d'organismes consultatifs appelés *Conseils de développement provinciaux*¹⁴⁸⁸, au sein desquels siègent également les représentants de l'Union européenne et d'autres entités non-étatiques intéressées.

L'effort de convergence et de refus de concurrence entre les contributeurs à la reconstruction post-conflit participe à donner aux Forces internationale et multinationale une image lisse auprès de l'opinion publique afghane. Le sentiment de responsabilité et de professionnalisme dégagé par l'apport des Equipes de reconstruction provinciale à la réhabilitation des infrastructures locales et à la consolidation de l'Etat de droit dans les régions reculées et souvent instables du pays. Le suspens le plus haletant du défi de la pacification, de la stabilisation et de la normalisation de l'Afghanistan vient du succès que promettent les PRT.

Le soutien décisif prêté à la reconstruction, au moment où le processus de relèvement général patine, est un élément précurseur du développement national à long terme. On peut néanmoins déplorer que l'Union européenne n'envisage pas de gérer, selon les méthodes de la Politique européenne de sécurité et de défense, les PRT placées sous la responsabilité de certains Etats membres, ou bien d'en créer au moins une qui serve de laboratoire à la Politique étrangère et de sécurité commune sur un théâtre en alerte permanente. Agissant aussi bien en faveur du développement progressif des provinces en détresse et en proie à l'instabilité que de la crédibilité du travail entrepris depuis le démantèlement des *Taliban* par la Communauté internationale, les PRT sont un puissant moteur de légitimation des pouvoirs locaux.

B : LA LEGITIMATION DES POUVOIRS LOCAUX

La (re)construction de l'Etat dans un contexte post-crise est bien souvent considérée comme un face-à-face entre la légitimité internationale et la légitimité interne, avec *l'a priori* que cette dernière est mise à mal par l'intrusion des acteurs externes dans le *Temple* de la souveraineté qu'est l'espace territorial¹⁴⁸⁹. C'est à ce "sacrilège" que succombe volontiers le concept d'Equipe de reconstruction provinciale, qui exerce directement et plus profondément les fonctions d'ordre politique et administratif puis économique et social normalement dévolues à la Puissance publique. Comme le relève, à juste titre Paul HAÉRI, les PRT se marient parfaitement avec une dynamique de normalisation et de prévention des conflits dans un théâtre déjà échaudé¹⁴⁹⁰. Mais sur le plan institutionnel, le concept promu par ces Unités de reconstruction se présente comme une alternative crédible, efficace et ambitieuse à la

¹⁴⁸⁸ *Idem*, p. 220.

¹⁴⁸⁹ WOODWARD Susan L., « Construire l'Etat: légitimité internationale contre légitimité nationale? », *Critique internationale* n° 28 – Juillet-Septembre 2005, *Op. cit.*, pp.139-152.

¹⁴⁹⁰ En effet, « [d]ans un contexte stabilisé, le concept de PRT ainsi développé constitue une réponse adaptée à la sortie de guerre chaque fois qu'il est nécessaire de réorganiser les structures politiques et administratives d'un territoire. En termes d'économie des moyens et de compétences requises, il constitue une alternative qui facilite le désengagement des forces militaires classiques, souvent surdimensionnées et peu adaptées. » HAÉRI Paul, *De la guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, 2008, *Op. cit.*, p. 222.

faiblesse et à l'incapacité d'un Gouvernement confronté à de multiples difficultés de gouvernance. De telle manière qu'il n'est aujourd'hui pertinent d'opposer légitimité internationale et légitimité nationale¹⁴⁹¹.

Le cas que laisse à voir la gestion de la sortie de crise en Afghanistan est un extraordinaire modèle de (con)fusion des deux registres. Pour se faire mieux accepter, les agents des Equipes de reconstruction de la Force internationale de stabilisation et de la Coalition anti-terroriste *parlent et travaillent* au nom du Gouvernement. Il est vrai que la tentation à la dénonciation de l'instrumentalisation de l'humanitaire par le soldat est irrépressible. Mais la réalité est que dans la conscience des masses populaires, tous ceux qui agissent aux côtés de Hamid KARZAI sont, d'une manière ou d'une autre, "membres" du Gouvernement. D'où l'imputation indistincte des dérives lors que les frappes militaires portent atteinte à la vie des civils, et le bénéfice conjoint des dividendes en cas d'avancées palpables sur le terrain de la reconstruction. C'est ainsi qu'un officier des Forces américaines a pu rassurer les populations quant à l'extension irréversible de la présence de l'Etat parmi elles en déclarant néanmoins que « le Gouvernement ne peut pas tout faire ». Sous entendu, *Nous ne pouvons pas tout faire.*¹⁴⁹²

Dans le but de donner du sens à leur présence en terre allogène et dans la perspective d'une dotation définitive de l'Etat dont la faillite menace tant la paix et la sécurité d'autres sociétés, le complexe civilo-militaire utilisé par les Forces étrangères en Afghanistan poursuit un objectif qui est à mettre au crédit de la consolidation de l'Etat afghan. A travers la restauration de la Puissance publique dans des régions où nul n'avait plus jamais vu l'Etat depuis une génération, les PRT reconstruisent de manière concrète le pouvoir des structures centrales. Par leur entremise, le Gouvernement trouve un "médiateur" privilégié qui relie ses institutions aux localités et noue le dialogue entre ses agents et les citoyens de l'arrière-pays. Cette anticipation facilite la mise en place des programmes gouvernementaux de reconstruction, de sécurisation voire d'administration publique.

Au cœur du dispositif on retrouve également les effets positifs de l'action des Equipes de reconstruction sur la restauration et la consolidation des pouvoirs des notables locaux, que les responsables civilo-militaires ont choisi comme interlocuteurs privilégiés et acteurs directs des tâches de stabilisation par la reconstruction. Munis de l'autorité qu'ils exercent sur leurs administrés, ces notables tribaux et religieux constituent ensuite les meilleurs relais du Gouvernement dans les localités où ils sont installés. Ce partage des lauriers appellent nécessairement un partage des responsabilités en cas d'insurrection et une identification plus aisée des auteurs ou des commanditaires. L'image des contingents français travaillant dans le cadre d'une PRT britannique, dont l'officier assistent aux délibérations des Conseils tribaux (*Shuras*) avec droit de participation¹⁴⁹³, est caractéristique des relations de confiance qui se sont progressivement instaurées entre les acteurs externes et les acteurs nationaux de la reconstruction.

¹⁴⁹¹ WOODWARD Susan L., « Construire l'Etat: légitimité internationale contre légitimité nationale? », *Critique internationale* n° 28 – Juillet-Septembre 2005, *Op. cit.*, pp.139-152.

¹⁴⁹² Emission télévisée *Un œil sur la planète* (20^e numéro) : "Faut-il mourir pour Kaboul ?", présentée par Thierry THUILLIER, réalisée par Nicolas MAUPIED, *Op. cit.*

¹⁴⁹³ Voir émission télévisée *Un œil sur la planète* (20^e numéro) : "Faut-il mourir pour Kaboul ?", présentée par Thierry THUILLIER, réalisée par Nicolas MAUPIED, *Op. cit.*

L'enseignement décisif à tirer de cet avantage qu'offre les PRT quant au renforcement de l'Etat de droit serait d'adopter des lois établissant une décentralisation très avancée, de telle sorte que les provinces puissent être administrées avec une réelle autonomie. Ce qui, outre le fait de compenser la faiblesse originelle de l'Etat central, aurait le mérite de ne point jeter de soupçon d'occupation implicite et indéfinie du territoire afghan par des puissances étrangères en quête d'instruments de colonisation appropriés. L'une des mesures qui pourraient à jamais dissuader les Afghans de faire parler à nouveau les armes comme moyen de dialogue, de contestation ou de gouvernance serait d'approfondir l'effort de décentralisation à travers l'expérience des *Provincial Reconstruction Teams*.

En attribuant davantage de pouvoirs aux autorités locales travaillant main dans la main avec les agents de l'administration centrale, l'idée d'insoumission à quelque autorité extra-régionale perdrait de son acuité. Entre-temps, le volet économique serait un instrument de contrôle et d'unité dont le Gouvernement devrait s'approprier définitivement pour ne pas s'adosser éternellement sur les *activités à impact immédiat* menées de manière ponctuelle par les Equipes de reconstruction des provinces. Toute suggestion qui ramène au problème du financement, tant des Unités dédiées à la reconstruction que des programmes généraux du relèvement et du développement national.

En dehors de la France, qui ne met pas en jeu les mécanismes de l'Agence Française pour le Développement (AFD), les Unités de reconstruction sont spécifiquement financées par des contributions substantielles provenant d'autres institutions de coopération et d'assistance établies par le Royaume-Uni et les Etats-Unis, puis par le Danemark et la Finlande. Les spécialistes employés dans les PRT ont ainsi la possibilité de concevoir des projets en faveur du théâtre en cause et d'en assumer automatiquement la charge¹⁴⁹⁴. Or, il est reconnu qu'en matière de charges inhérentes à la reconstruction post-conflit et au maintien de la paix et de la sécurité internationales, *ceux qui paient commandent*.¹⁴⁹⁵ Tout comme la France, l'influence relative de l'Union européenne prise isolément en Afghanistan peut donc être rattachée à son absence dans ce des dispositif essentiel de la pacification, de la stabilisation et de la reconstruction post-conflit. Un élargissement des tâches et du mandat d'EUPOL serait une avancée considérable aux fins d'amélioration de cette insuffisance, car l'Union européenne est engagée pour le long terme dans la dissémination des valeurs de l'Etat de droit et de la démocratie en Afghanistan.

Le mode opératoire lancé par la Coalition antiterroriste et la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan est caractéristique des opérations de stabilisation contemporaines. Plutôt qu'un cantonnement réticent dans les missions de combat et de sécurisation, les nouvelles opérations de maintien de l'ordre et de la tranquillité dans un théâtre post-hostilités combinent désormais actions militaires et activités de reconstruction, de développement et de normalisation. Elles font la guerre et maintiennent en même temps la paix¹⁴⁹⁶.

¹⁴⁹⁴ HAÉRI Paul, *De la guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, 2008, *Op. cit.*, p. 221.

¹⁴⁹⁵ Voir CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « L'ONU confisquée par les grandes puissances », *Le Monde diplomatique*, Collection « Manière de voir », n° 45, Mai-Juin 1999, p.15 ; Egalement, QUENEUDEC Jean-Pierre, « A propos de la composition du Conseil de sécurité », *R.G.D.I.P.* 1995-4, pp.955-960 ; SENARCLENS (de) Pierre, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Armand Colin, 1998, 218 p.

¹⁴⁹⁶ COBBOLD Richard, « Opérations de stabilisation. Faire la guerre, maintenir la paix », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, *Op. cit.*, pp. 241-253.

Les développements relatifs à la stabilisation de l'Afghanistan ont montré que les mécanismes de la Politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que les outils de la Politique européenne de sécurité et de défense n'ont jusqu'ici soutenu, de façon substantielle, l'effort de l'Europe dans l'appui aux travaux de la Mission des Nations unies et de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan. C'est justement à cet égard que la présence de l'Union européenne en Afghanistan invite à une évaluation exhaustive de sa contribution. Comme le souligne le tout premier RSUE pour l'Afghanistan, le rôle de l'Europe dans la reconstruction, la pacification et la stabilisation de ce pays est certainement obscurci par une absence de communication. L'entreprise à laquelle l'Union est impliquée est un défi et non une intervention ponctuelle, ce qui sous-entend que les instruments et la volonté qu'il importe de mettre en œuvre ne sont nullement entamés¹⁴⁹⁷.

Si, à travers la présente étude, quelque lumière pût être versée sur cette contribution pour la rendre aussi visible que possible, le débat ne se serait qu'enrichi d'une attestation de plus ajoutée au chœur des optimistes sur l'influence réelle de l'Europe dans la gestion de crises¹⁴⁹⁸ et l'évolution du rôle qu'elle est amenée à jouer en Afghanistan. L'opportunité qu'offre l'examen de la recréation des organes de défense et de sécurité, ainsi que l'"esprit européen" qui illumine les Equipes provinciales de reconstruction obligent dès lors à restituer brièvement les outils dont dispose l'Union ; l'état de son engagement dans des situations de sortie de crise et son action effective dans le traitement du problème afghan. Ceci suppose donc quelques redites par rapport aux développements déjà consacrés aux instruments correspondants de la PESC dans la première partie de la présente étude.

C : UNE ALTERNATIVE AUX OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX ?

La mobilisation d'importantes ressources humaines et financières en faveur du processus de restauration de l'Etat et de reconstitution de la Nation en Afghanistan accorde aux Equipes de reconstruction provinciales, une place de choix. La question est de savoir, à une époque où le déploiement d'une Opération de Maintien de la Paix est vécu comme une exception et un exploit, si les PRT pourraient être ou se comportaient comme une alternative aux OMP.

Le questionnement ne résulte pas d'une étude préalable, mais il est suscité par la nature équivoque de la Mission d'assistance des Nations Unies et de la Force d'assistance à la sécurité. Pour ce qui concerne l'ISAF, il est curieux de constater que les Etats qui ont rejeté le principe, plus contraignant et autant dire permissif, d'une force assumée par les Nations Unies, sont des plus actifs dans les contributions de troupes ou de financements. Or, sur le théâtre d'opérations, les missions effectuées par l'ISAF ne sont pas plus périlleuses que celles dans lesquelles sont engagées certaines OMP. De la même manière, la MANUA, dont le rôle est de conduire l'effort de démocratisation et d'accompagner les dynamiques d'une paix durable en Afghanistan, préfère troquer le statut d'OMP par celui, jugé plus discret et peut-être moins coûteux, de la mission d'assistance.

¹⁴⁹⁷ KLAIBER Klaus-Peter Dr, "The European Union in Afghanistan : Lessons Learned", *European Foreign Affairs Review*, N° 1/2007, *Op. cit.*, pp. 7-12.

¹⁴⁹⁸ KLIMIS Emmanuel, « La gestion de crises dans les Etats fragiles et la coopération européenne au développement », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *Op. cit.*, pp. 175-193 ; International Crisis Group, "Rebuilding the Afghan State : The European Union's Role", *Asia Report* N° 107-30 November 2005, p. 6, 7.

La conséquence de ces hésitations et parodies d'engagement international, c'est une prolifération d'organismes civils et militaires qui gagneraient davantage à se constituer en une composante unique, gage de clarté de l'action internationale en Afghanistan et d'efficacité des instruments mis en œuvre. Certains verraient certainement dans la MANUA une Opération de Maintien de la Paix de dernière *génération*¹⁴⁹⁹, en raison du caractère transversal de son mandat ; mais on peut objecter à cette perception le fait que les missions combinées de la MANUA et de l'ISAF forment, sur le plan opérationnel, une organisation complexe, dotée d'une composante civile et d'une dimension militaire en une sorte d'OMP tentaculaire qui ne dit pas son nom. D'autant plus que la tendance observée des résolutions du Conseil de sécurité et des rapports du Secrétaire général mène à une fusion progressive de toutes les unités militaires agissant sur le territoire afghan, certainement sous les auspices d'une structure civile internationale unique.

En entendant de voir réalisée cette fusion, qui ne dénote pas forcément d'une hypothèse d'école, le « pré-concept » des Equipes Provinciales de Reconstruction mobilisent la Communauté internationale en offrant aux Etats contributeurs de la Force internationale de sécurité la flexibilité et l'adaptabilité nécessaires à la stabilisation d'un théâtre mouvant et incertain. C'est en considération de cet intérêt des Etats à stabiliser d'une nouvelle manière les situations de crise de grande ampleur, qu'il paraît transparaître des PRT une méthode capable d'être exportée à partir du « modèle afghan », du fait de la relativité de son coût par rapport aux traditionnelles missions de *Peacekeeping* ou maintien de la paix. La gestion de la sortie de crise en Irak en donne la preuve car en Novembre 2005, ce pays inaugure sa première PRT à Mossoul, avant qu'un certain d'autres organismes de cette nature voit le jour et soient confiés à la gestion de troupes coréennes, italiennes et britanniques. La stabilisation du Kosovo emprunte également à l'Afghanistan cet instrument pragmatique de gestion de sortie de crise¹⁵⁰⁰.

Le succès de l'empirisme des Unité de reconstruction mobile post-conflit est alors justifié par l'impasse de la solution militaire dans la stabilisation de situation qui exigent la prise en compte de paramètres civils, humanitaires, économiques et culturels. L'appui des pays européens au système novateur des Equipes provinciales de reconstruction agissant dans le maintien de la paix, la pacification et la stabilisation de l'Afghanistan semble un investissement déterminant et susceptible d'être perfectionné et renforcé par un engagement substantiel des mécanismes de la PESD.

Au moment de conclure la présente étude, que faut-il alors retenir de la mise à contribution des instruments européens (Union et Etats membres unis) dans la gestion post-taliban de la crise afghane ? L'Europe y démontre-t-elle ses capacités ou étale-t-elle son impéritie ? Quelle perception des Relations internationale peut-elle tirer de son engagement dans le processus de substitution d'une autre conception du monde à la vision kaléidoscopique des *Taliban* et d'autres cohortes d'extrémistes ? La réponse à ces questions est certainement contenue dans la célébration du nouveau partenariat conclu entre l'Europe et l'Afghanistan.

¹⁴⁹⁹ PETIT Yves, *Droit international du maintien de la paix*, Préface de Pierre-Marie DUPUY, LGDJ, Paris, 2000, 216 p.

¹⁵⁰⁰ HAÉRI Paul, FROMAGET Laurent, « Stabiliser autrement ? Les Equipes provinciales de reconstruction (PRT) en Afghanistan », Revue *Focus stratégique* n° 4, IFRI, Laboratoire de Recherche sur la Défense, Janvier 2008, p. 29 [Disponible sur : www.ifri.org].

SECTION 2 : LA CONSECRATION DU NOUVEAU PARTENARIAT UE-AFGHANISTAN, REEVALUATION DU SENS DE LA PUISSANCE

Les instruments juridiques de l'Union européenne au travers de la PESC ont beau tenir le haut du pavé en raison de leur formalisation à l'Article 12 du Traité, il n'en demeure pas moins que les outils diplomatiques, caractéristique de la volonté collective des Etats membres, jouent un rôle déterminant dans les engagements internationaux de l'Europe. Il en est ainsi de la Déclaration conjointe de Strasbourg sur le nouveau partenariat UE-Afghanistan, dont la caractéristique essentielle et la capacité de mobilisation se traduisent par la mise à l'épreuve des instruments de la PESC et de la PESD (paragraphe 1). Toute particularité qui conduit à s'interroger, enfin, sur la perception européenne de la Puissance à l'aune de l'expérience afghane (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La mise à l'épreuve des instruments de la PESC et de la PESD

L'abrogation des positions communes 96/746/PESC et 2001/56/PESC relatives à l'Afghanistan en Janvier 2002 confère une force particulière aux outils diplomatiques de la Politique étrangère et de sécurité commune, tel qu'en témoigne la Déclaration conjointe du 16 novembre 2005, relative au nouveau partenariat entre l'UE et l'Afghanistan. On peut constater à quel degré cette Déclaration influe sur l'adoption des organes relevant de la PESC et de la PESD¹⁵⁰¹ en favorisant, d'une part, la nomination du Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan et le Pakistan (A) ; et d'autre part, l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (B).

A : LE REPRESENTANT SPECIAL DE L'UNION EUROPEENNE POUR L'AFGHANISTAN ET LE PAKISTAN

Bien mieux que l'adoption de position commune, dont l'impact significatif concernait plutôt la définition de sanctions économiques, financières et diplomatiques contre les *Taliban* et leurs complices qu'un impact décisif sur l'arrêt des hostilités, la PESC s'est repositionnée en Afghanistan, au lendemain de l'intervention internationale, par la désignation puis la nomination d'un Représentant spécial de l'Union européenne comme il est étudié plus haut. Bien qu'il ne résulte pas du statut, du mandat et des missions de cet instrument de Politique étrangère des attributs spécifiques dans la représentation internationale de l'UE et l'affirmation de sa politique dans des situations ou questions qu'elle décide de traiter, on constate tout de même une inadaptation de cet instrument depuis sa création par l'action commune 2001/875/PESC du 10 Décembre 2001.

La première personnalité à avoir exercé ces fonctions, M. KLAIBER, note avec amertume, au terme de son mandat, que l'Union pouvait encore améliorer l'utilisation du RSUE et devrait même renforcer ses pouvoirs, afin d'apporter plus de lisibilité de la politique

¹⁵⁰¹ La portée contraignante des outils diplomatiques non institués par le Traité sur l'Union européenne fait l'objet d'une excellente étude, qui démontre leur contribution à la formation de la personnalité juridique de l'UE. NEFRAMI Eleftheria, « La Politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *A.F.D.I.* L-2004 – CNRS Editions, Paris, 2005, *Op. cit.*, p. 826, 827.

européenne sur la scène afghane¹⁵⁰². En effet, une présence symbolique ne suffit pas à l'UE pour peser sur le cours des activités menées, dans un climat de concurrence acharnée, par les Etats, les Organisations régionales et les institutions internationales en Afghanistan. Tel n'est pas l'objet de la présente étude, mais on perçoit nettement que les qualités du RSUE en tant qu'instrument de gestion de crises et de prévention des conflits sont obérées par l'implication massive des Etats-Unis d'Amérique sur le théâtre, et qu'il convient d'adapter ses mandat et missions en conséquence, afin de contribuer à rendre plus visible la présence de l'Europe.

C'est effectivement ce qui se produit entre Février et Juin 2009, lorsque l'action commune 2009/135/PESC portant prorogation du mandat du RSUE en Afghanistan¹⁵⁰³ est abrogée par l'action commune 2009/467/PESC remplaçant cet instrument par celui de Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan et le Pakistan¹⁵⁰⁴. Qu'est-ce qui explique donc ce changement consistant à élargir le travail de M. Ettore F. SEQUI : une volonté d'intensifier sa fonction en lui apportant davantage de moyens, parce que inscrite dans une stratégie d'influence décisive sur la stabilisation de l'Afghanistan, ou un repositionnement tactique de plus sous la pression d'une actualité internationale dominée par le déploiement des Forces américaines dans la sous-région et la menace d'une guerre au Pakistan ? En outre, quelle relation existe-t-il, en matière de stabilisation en Afghanistan, pour que cet instrument de gestion de crise et de prévention des conflits comprenne un mandat opérant sur les deux pays ?

En prenant le risque de redites par rapport aux développements précédents sur l'apport de l'Europe à la promotion de droit en Afghanistan, il paraît indispensable d'examiner le contenu du travail du nouveau RSUE à l'aune du rôle autrefois tenu par son prédécesseur, même si, par ailleurs, la personnalité désignée pour assurer cette succession n'a point changé.

Lorsqu'on examine de près les objectifs et le mandat du Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan et le Pakistan, il apparaît clairement que cet instrument n'a de rapport essentiel au Pakistan qu'en tant qu'assise sur un territoire limitrophe stratégique, qui offre à l'UE un large éventail de moyens lui permettant d'agir en même temps aux frontières de l'Afghanistan ; notamment à la plus turbulente de toutes, qui relie les populations pachounes de la région. Aussi, le rôle fondamental du RSUE consiste-t-il, dans un cadre de coopération transfrontalière élargi et d'un réseau d'échanges resserré à l'échelle régionale, à promouvoir la cause de l'Afghanistan à l'extérieur¹⁵⁰⁵. Il s'agit tout simplement d'une reprise, *in extenso*, de l'article 2-b de l'action commune 2009/135/PESC abrogée. A l'article 3-f) de l'action commune 2009/467/PESC, on perçoit également, dans la volonté d'harmonisation des objectifs politiques de l'UE sur ce théâtre de la scène centre asiatique, une implication surprenante de l'Afghanistan à la lutte internationale contre la prolifération des armes de destruction massive.

¹⁵⁰² KLAIBER Klaus-Peter Dr, "The European Union in Afghanistan : Lessons Learned", *European Foreign Affairs Review*, N° 1/2007, pp. 7-12.

¹⁵⁰³ Action commune 2009/135/PESC du Conseil, du 16 Février 2009, *prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan*, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 46 du 17.2.2009, p. 61.

¹⁵⁰⁴ Action commune 2009/467/PESC du 15 Juin 2009 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan et le Pakistan et abrogeant l'action commune 2009/135/PESC, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 151 du 16.6.2009, p. 41.

¹⁵⁰⁵ Une promotion consistant à « encourager les acteurs régionaux en Afghanistan et dans les pays voisins à apporter un concours positif au processus de paix en Afghanistan, en contribuant ainsi à la consolidation de l'Etat afghan », article 2, paragraphe b) de l'action commune 2009/467/PESC, *Op. cit.*

On ne peut donc s'empêcher d'y voir la conséquence des pressions américaines sur la puissance nucléaire frontalière à l'Afghanistan et l'éventualité sous-entendue par le discours du Président B. H. OBAMA, de faire du territoire pakistanais le véritable théâtre d'opérations de la lutte contre les groupes terroristes¹⁵⁰⁶, qui accroîtraient leur capacités de nuisance par la détention d'armes nucléaires. La mise en commun des efforts de gestion de la sortie de crise par l'Union européenne peut, tant soit peu, favoriser le traitement global des différends frontaliers latents entre les deux pays par l'entremise de la *Zone tribale* notamment. Mais les perspectives d'une solution ou d'un début de réponse à cette épineuse question ne doit être envisagée qu'au prisme d'une Conférence internationale sur le tracé des frontières voire une requête introductive d'instance auprès de la Cour Internationale de Justice ; mais surtout pas au travers d'une confusion de genre entre « l'afghan » et le « pakistanais .»

Sans avoir l'intention de donner, soudain, à la présente étude l'air d'une réflexion fataliste, il y a fort à craindre que l'insuffisance des moyens naguère attribués au RSUE en Afghanistan ne constitue l'une des difficultés de son homologue afghan-pakistanais ; on note déjà, à ce propos, que le montant du budget du nouveau RSUE n'est pas encore porté à la connaissance publique, comme si les deux millions d'euros octroyés à son prédécesseur¹⁵⁰⁷ devront aussi servir de montant de référence pour le financement de son mandat élargi. Une perspective qui paraît absolument inquiétante quant à l'exigence de moyens adaptés au succès de sa tâche, dans la mesure où le RSUE, aux termes de l'article 12 §2 de l'action commune 2009/467/PESC, compte parmi ses charges la direction politique de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan. En effet, les mécanismes du Titre V se manifestent par la mise en œuvre d'instruments relevant de la PESC et de la Politique européenne de sécurité et de défense, dont EUPOL Afghanistan fait intégralement partie en tant qu'opération de gestion de crise de la PESD.

B : LA MISSION DE POLICE DE L'UNION EUROPEENNE (EUPOL Afghanistan)

A défaut ou en attendant de mettre à contribution les structures militaires déployées au titre de la Politique européenne de sécurité et de défense, l'Union européenne agit de manière effective en Afghanistan depuis le 15 Juin 2007, à travers une opération de gestion civile des crises établie par l'action commune 2007/369/PESC du Conseil. Aux termes de l'article 5 de ladite action commune, EUPOL Afghanistan est composée d'un personnel comprenant le chef de Mission, assisté d'un certain nombre de conseillers principaux parmi lesquels un responsable chargé principalement de la sécurité. Au titre des unités structurelles, la Mission comprend une section consacrée à la formation et d'autres dites de conseil et d'encadrement, soutenues par un service administratif auquel échoit certainement le traitement de questions juridiques.

Comme il est étudié en amont, EUPOL Afghanistan n'a pas vocation à mener des missions de police ou de maintien de l'ordre, à l'instar d'autres structures similaires agissant dans les Balkans et en Afrique. Son agenda est tout entièrement dédié à la consolidation de

¹⁵⁰⁶ "Remarks By The President On A New Strategy For Afghanistan And Pakistan", The White House, Office Of The Press Secretary, Room 450, March 27, 2009, 7 pgs.

¹⁵⁰⁷ L'article 5, paragraphe 1 de l'action commune 2009/135/PESC, précitée, dispose : « Le montant de référence financière destiné à couvrir les dépenses liées au mandat du RSUE pendant la période allant du 1er Mars 2009 au 28 Février 2010 est de 2 830 000 EUR. » Or, l'article premier de l'action commune 2009/467/PESC indique que la durée du mandat du RSUE pour l'Afghanistan et le Pakistan est calquée sur celle de son prédécesseur.

l'Etat de droit via ses principales exigences qu'est la recomposition de forces de sécurité opérationnelles et professionnalisées¹⁵⁰⁸, soucieuses du respect des droits fondamentaux ainsi qu'un système de justice criminelle crédible et équitable¹⁵⁰⁹. Elle a son quartier général dans la capitale afghane. Puisque la Mission, dont le Conseil de sécurité félicite d'ailleurs le travail, entend ainsi s'impliquer directement dans l'effort international de restauration de l'Etat en Afghanistan par un appui au volet formation et conseil des acteurs de la stabilisation, on ne peut que constater la confirmation, l'affirmation et le développement graduel des mécanismes de gestion civile de la PESD dans ce processus.

Il n'en demeure pas moins qu'on puisse s'interroger sur l'absence des structures de gestion militaire européennes, capables de fédérer les énergies disséminées par les troupes nationales opérant au profit de l'OTAN dans la Force d'assistance à la sécurité, et des Etats-Unis dans le cadre de la Coalition antiterroriste. C'est à ce niveau qu'il y a lieu de pointer les deux problèmes qui semblent justifier, non pas l'inertie, mais la vacuité de la PESD sur le théâtre afghan : l'impasse de la Stratégie européenne de sécurité et la clause léonine de non-concurrence liant l'Union européenne à l'Alliance atlantique.

****L'impact négatif de la « clause léonine » qui lie l'UE à l'OTAN.-** En reconnaissant à certains Etats membres le droit de privilégier leurs obligations vis-à-vis de l'OTAN au détriment de la PESD, le Traité de l'Union européenne crée une forme de pouvoir de préemption ou de « droit d'aînesse » au profit de l'Alliance atlantique¹⁵¹⁰. C'est pour cette raison qu'il nous a paru percevoir dans cet arrangement qui consacre la limitation de la dimension stratégique de la PESC, une sorte de « clause léonine » réservant tous les droits à l'OTAN et bien peu à l'UE ; à moins qu'il ne s'agisse d'une autocensure. Le sentiment que donne l'engagement des troupes nationales sous commandement de l'OTAN en Afghanistan conforte l'idée d'une clause de non-concurrence implicite qui empêche ou dissuade les structures européennes de sécurité et de défense d'être en duplication avec les forces de l'Alliance atlantique sur un théâtre.

La Déclaration de Laeken réaffirme l'idée d'une collaboration obligatoire et donc du retrait de l'une des deux structures en matière de maintien de la paix et de gestion de crise¹⁵¹¹. On est parfois enclin de soupçonner, dans cette attitude d'*évitement*, un zeste de la fameuse *psychologie de la faiblesse* que dépeint fiévreusement Robert KAGAN¹⁵¹². Dans tous les cas,

¹⁵⁰⁸ Le paragraphe 9 de l'action commune 2007/369/PESC, précitée, est net à ce sujet : « La mission de police de l'UE sera mise en place dans le cadre général de l'action de la communauté internationale visant à aider le gouvernement afghan à assumer la responsabilité de renforcer l'État de droit et, notamment, d'améliorer les moyens de sa police civile et de ses forces de l'ordre en général. »

¹⁵⁰⁹ Tel qu'il résulte de l'article 3 de l'action commune 2007/369/PESC, précitée : « EUPOL AFGHANISTAN apporte une aide substantielle pour la mise en place, sous gestion afghane, de dispositifs durables et efficaces dans le domaine des opérations civiles de maintien de l'ordre, qui assureront une interaction adéquate avec le système judiciaire pénal au sens large, conformément à l'action menée par la Communauté, les États membres et les autres acteurs internationaux en faveur du renforcement des institutions. En outre, la mission soutiendra le processus de réforme visant la création d'un service de police efficace et digne de confiance, qui opère conformément aux normes internationales, dans le cadre de l'État de droit et respecte les droits de l'homme. »

¹⁵¹⁰ L'Article 17, §1 alinéa 2 TUE élève la spécificité des engagements de certains Etats vis-à-vis de l'OTAN pour rendre leur politique compatible avec celle définie dans le cadre de la PESD.

¹⁵¹¹ Ainsi, le Sommet de Laeken admet-il que « l'Union européenne a établi des structures et des procédures de gestion de crise lui permettant d'analyser et de planifier, de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires de gestion de crise. » Déclaration d'opérationnalité, Conseil de Laeken/Bruxelles, Conclusions de la Présidence, *Documents d'Actualité Internationale* n° 3, 1er Février 2002, p. 106. Nous soulignons.

¹⁵¹² KAGAN Robert : *La puissance et la faiblesse : Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, Paris, *Op. cit.*, pp. 47-67.

nombre d'auteurs démontrent à l'envi que la possession de la seule expertise en matière de gestion civile ne suffira pas à mettre l'Europe à l'abri de telles influences¹⁵¹³.

****L'impasse de la Stratégie européenne de sécurité.**- Le document inédit adopté au Conseil européen du 12 Décembre 2003, alors que la reconstruction de l'Afghanistan, a largement commencé, propose une *Stratégie européenne de sécurité*¹⁵¹⁴, élaborée par les soins du Secrétaire Général/Haut Représentant pour la PESC. Cet important document rappelle de prime abord l'implication réelle de l'UE et des Etats membres dans la gestion de nombreuses crises dans les Balkans, au Timor Lest et en République-Démocratique du Congo voire en Afghanistan ; pour ne citer que les plus connues d'entre elles. Le Haut Représentant y dresse ensuite un état des lieux des nouvelles menaces à la paix et à la sécurité internationales ; parmi lesquelles se trouvent en bonne place l'impact du terrorisme et les effets des Etats en déliquescence.

Ensuite, M. J. SOLANA plaide pour un renforcement des capacités militaires et de police dans les situations de reconstruction post-confliktuelle ; et pour y parvenir, il suggère d'opérer une adéquation entre la contribution de la PESC à la paix internationale et son potentiel en termes de réactivité, de cohérence et de capacité de projection. Cette action pouvant par ailleurs investir les champs politique, diplomatique, civile, économique et militaire pour l'instauration de la paix durable. L'un des vœux pieux de cette Stratégie est que l'UE doit « être en mesure de mener plusieurs opérations simultanément. » Ceci ne semble pas être le cas au profit de l'Afghanistan. Autre suggestion susceptible d'handicaper l'Union face aux acteurs internationaux constants que sont les Etats, est celle qui résulte de l'idée selon laquelle les opérations de gestion de crises qui conviennent à l'UE sont celles qui visent le court terme, alors que la gestion de la situation afghane est évaluée à l'horizon 2020 par le Pacte pour l'Afghanistan. En somme, la « puissance » européenne est ici condensée en forme de potentialités, d'ailleurs sans cesse fragmentées par l'absorption de nouveaux Etats membres et les interventions unilatérales des Etats-Unis.

Il est reconnu que le rôle des structures civiles telle que la Mission de police de l'UE en Afghanistan est essentiel aux tâches de consolidation des Etats menacés de faillite comme l'Afghanistan¹⁵¹⁵. Mais il est également prudent d'écouter ceux qui rappellent qu'un acteur stratégique du type Union européenne doit pouvoir se doter de capacités stratégiques indépendantes pour affirmer son rôle sur la scène internationale¹⁵¹⁶. On peut donc se féliciter que les Etats aient maintenu leur compétence en matière de Politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'aux aspects qui relèvent de la PESC. L'établissement d'EUPOL Afghanistan et l'arrimage du mandat du RSUE pour l'Afghanistan et le Pakistan aux objectifs de paix, de sécurité, de consolidation de l'Etat de droit et de bonne gouvernance fixés par la

¹⁵¹³ LAMASSOURE Alain, « Une politique étrangère commune : l'heure de vérité ? », *Politique étrangère* 4/2002, *Op. cit.*, pp. 880-882.

¹⁵¹⁴ GNESOTTO Nicole (Dir.) : *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Document proposé par Javier SOLANA et adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles, le 12 Décembre 2003, Institut d'Etudes de sécurité de l'Union européenne, Paris, 26 p.

¹⁵¹⁵ Résolution n° S/RES/1868 (2009) du Conseil de sécurité, *Op. cit.*, paragraphe 19.

¹⁵¹⁶ L'UE, « pour gagner en crédibilité et en puissance sur la scène internationale, doit être plus qu'une puissance civile, plus qu'une organisation de bienfaisance et de maintien de l'ordre. » LEFEBVRE Maxime, « Un programme géopolitique pour l'Europe élargie », *Politique étrangère* 3-4/2003, p. 727.

Déclaration conjointe sur l'Engagement pour un nouveau partenariat entre l'UE et l'Afghanistan, en est la preuve la plus évidente¹⁵¹⁷.

Du point de vue institutionnel, il importe de rappeler, toutefois, que l'Union européenne est dotée de trois structures centrales compétentes en matière de gestion de crises : le Conseil de l'UE, la Commission européenne puis dans une certaine mesure, le Parlement européen. Pour ce qui concerne le Conseil¹⁵¹⁸, la *Déclaration d'opérationnalité* de la Politique européenne de sécurité et de défense faite au Sommet de Laeken¹⁵¹⁹ survient en tant qu'aboutissement de l'évaluation faite au sujet des capacités dont dispose désormais l'UE quant à la gestion tant civile que militaire des crises. La création en Janvier 2001 de l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE)¹⁵²⁰, du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE)¹⁵²¹ et du Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE¹⁵²². Au CMUE, il convient d'adjoindre le Comité ayant en charge les aspects civils de la gestion de crise (CIVCOM)¹⁵²³, également subordonné au Comité politique et de sécurité.

Toutefois, contrairement aux attentes des observateurs habitués à ne concevoir une politique de sécurité et de défense que dans l'optique d'une protection farouche des intérêts territoriaux et corporatistes¹⁵²⁴, la PESC et la PESD surprennent par leur ouverture soudaine au monde¹⁵²⁵. De ce fait, au demeurant inattendu, les deux instruments de la stratégie européenne contribuent à la préservation et au rayonnement des valeurs européennes à l'extérieur de ce qui est supposé être le cadre frontalier de l'UE. D'où la dichotomie entre un processus d'élargissement concernant les pays du continent Europe et la diffusion des principes de paix, de démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit qui, eux n'ont pour frontière que l'humanité.

En conséquence, la participation au maintien de l'ordre et au rétablissement de l'autorité de l'Etat afghan s'intègre parfaitement dans le "projet européen". En effet, si les menaces directement dirigées sur l'Europe se sont dissipées, celles qui proviennent des points chauds de la planète à proximité du *Vieux Continent* se sont en revanche amplifiées. Les organes du Conseil créés en Janvier 2001, évoqués plus haut, et son Secrétariat général

¹⁵¹⁷ L'influence de la Déclaration conjointe du 16 Novembre 2005 est attestée par les instruments afférents : Action commune 2007/369/PESC, précitée, paragraphe 1 ; Action commune 2009/467/PESC, *Op. cit.*, article 2, paragraphe a) et article 3, paragraphe a).

¹⁵¹⁸ Voir PECLOW Valérie, « Le Conseil et la gestion de crises », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, pp. 25-45.

¹⁵¹⁹ Conseil européen de Laeken, 14/15 Décembre 2001. *Conclusions de la Présidence et annexes*, annexe II. *Déclaration d'opérationnalité de la Politique européenne commune de sécurité et de défense*, *Documents d'Actualité Internationale* n° 3, 1^{er} Février 2002, *Op. cit.*, point 50, p. 106.

¹⁵²⁰ Décision 2001/80/PESC, précitée, *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 27 du 30.01.2001.

¹⁵²¹ Décision du Conseil du 22 Janvier 2001 portant création du Comité militaire de l'Union européenne (2001/79/PESC), *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 27 du 30.01.2001, pp. 4-6.

¹⁵²² Décision du Conseil du 22 Janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité (2001/78/PESC), *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 27 du 30.01.2001, pp. 1-3.

¹⁵²³ Décision 2000/345/PESC du Conseil en date du 22 Mai 2000 créant le Comité pour la gestion civile des crises, *Journal Officiel des Communautés européennes* n° L 127, 28.05.2000, p. 1.

¹⁵²⁴ PECLOW Valérie, « Le Conseil et la gestion de crises », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, p. 26.

¹⁵²⁵ DURAND Marie-Françoise et VASCÓNCELOS Alvaro de (dir.), *La PESC : Ouvrir l'Europe au monde*, Presse de Sciences po, Paris, 1998, 341 p.

constituent des instruments essentiels dans la mise en application des actes de la Politique étrangère et de sécurité commune et de son pendant stratégique la PESD.

Ces structures sont donc prêtes à mettre en œuvre des stratégies communes, positions communes et des actions communes relatives à la gestion d'une situation politique si les États membres en décident ainsi. Des cas caractéristiques telles que de la RD-Congo (*Artemis*)¹⁵²⁶, la Macédoine (*Condordia*)¹⁵²⁷ et la Bosnie-Herzégovine (*Althea*)¹⁵²⁸ analysées précédemment, laissent bien entrevoir les effets de l'engagement européen dans la gestion civilo-militaire des crises. Plus particulièrement, dans le soutien à la réforme des organes de défense et de sécurité, puis la réinsertion sociale des combattants démobilisés et l'assistance civilo-militaire. Ces effets se résument par une action encourageante et de plus en plus indispensable au rétablissement de la paix ; une action que de nombreux analystes n'auraient pu prévoir le 7 Février 1992, lorsque le Traité de Maastricht crée à la fois l'Union européenne et la Politique étrangère et de sécurité commune. Ce résumé est sans doute trop "militant", car on ne répond toujours pas à la question de savoir d'où viennent les récriminations portées à l'encontre de l'Europe quant à l'incohérence et à l'incapacité de son action en Afghanistan.

Mais, les actions communes relatives à l'établissement¹⁵²⁹, aux mandat et missions ainsi qu'aux opérations d'EUPOL Afghanistan¹⁵³⁰ ; y compris la conclusion d'accords internationaux¹⁵³¹, présentent à quel point la contribution de l'Union européenne est décisive en matière de formation de la Police afghane aux techniques éprouvées de sécurisation, de stabilisation, puis de prévention et de répression des infractions, conformément aux principes en vigueur dans des sociétés libres. L'activité qui consiste à recréer des forces de police est capitale mais sans une formation adéquate à la protection des droits de l'Homme, à la gestion des activités criminelles consécutives à la drogue, au trafic des armes, de telles forces ne peuvent convenablement accomplir les tâches exigeantes requises par la stabilisation post-hostilités. Dans le même genre d'activités, la préparation des forces de police recréées à la

¹⁵²⁶ MARTINELLI Marta, « Les opérations EUPOL et EUSEC au Congo : l'UE entre engagement et apprentissage », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, pp. 85-101.

¹⁵²⁷ IOANNIDES Isabelle, « La réforme de la police en Macédoine : la coordination interinstitutionnelle et la coopération internationale à l'épreuve », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, pp. 103-128.

¹⁵²⁸ HAÉRI Paul, *De la Guerre à la paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Economica, *Op. cit.*, p. 203 ; Egalement, IOANNIDES Isabelle, « La réforme de la police en Macédoine : la coordination interinstitutionnelle et la coopération internationale à l'épreuve », *Op. cit.*, pp. 124-127.

¹⁵²⁹ Voir action commune 2007/369/PESC du 30 Mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan, *Op. cit.* ; Egalement, action commune 2007/733/PESC du 13 novembre 2007 modifiant l'action commune 2007/369/PESC relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), *Op. cit.*

¹⁵³⁰ Décision EUPOL AF/1/2007 du 16 Octobre 2007 du Comité politique et de sécurité relative à la nomination du chef de la mission EUPOL AFGHANISTAN (2007/685/PESC), *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 281, 25 Octobre 2007 ; Egalement, Décision EUPOL AFGH/2/2007 (2007/886/PESC) du Comité politique et de sécurité du 30 Novembre 2007 instaurant le comité des contributeurs pour la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), *Journal Officiel de l'Union européenne* n° L 346 du 29 Décembre 2007, p. 26-27.

¹⁵³¹ Décision 2007/665/PESC du 28 Septembre 2007 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Croatie relatif à la participation de la République de Croatie à la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 270 du 13 Octobre 2007, p. 27 ; Décision 2007/670/PESC du 1^{er} Octobre 2007 concernant la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande relatif à la participation de la Nouvelle-Zélande à la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), *Op. cit.*, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 274 du 18 Octobre 2007.

promotion des principes de légalité, de responsabilité et de probité caractéristiques de l'Etat de droit est une mission dont de nombreux organes sont incapables d'assurer sur le théâtre afghan.

Il en est autant pour l'apprentissage des techniques de contrôle et de maîtrise des foules en situation d'émeutes, dont les échéances électorales de 2009 et 2010¹⁵³² annoncent à grands pas l'occurrence. Enfin, l'égalité de traitement des citoyens face à l'application de la Loi qu'implique la démocratie, ainsi que l'aguerrissement aux techniques de financement occultes et de recrutement des volontaires particulières au terrorisme, sont des pans entiers du processus de reconstruction des capacités de maintien de l'ordre et de prévention des conflits que la Mission de police de l'Union européenne effectuée depuis Mai 2007. La volonté de l'Europe à gérer, selon les méthodes de souplesse, de patience et de discrétion qui lui paraissent pertinentes, est peu à peu confirmée par l'évolution de la Politique européenne vers une collaboration plus étroite du Représentant spécial de l'UE pour l'Afghanistan aux missions d'EUPOL et vers un travail concerté entre le RSUE pour l'Afghanistan, dont le mandat est désormais étendu au Pakistan, et son collègue de l'Asie Centrale.

On relève enfin, que l'Union européenne et ses Etats membres agissent aussi dans le processus de pacification et de stabilisation qui a cours en Afghanistan. Si les missions des acteurs européens paraissent aussi peu lisibles, il serait peut-être temps de se poser la question d'une autre manière. La recherche d'assimilation de la démarche européenne aux manifestations dévoilées et révolues de la Puissance ne peuvent conduire qu'à un brouillage de son identité sur la scène internationale. Les missions réalisées par l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France en matière de réforme des institutions de défense et de sécurité en Afghanistan, tout comme l'impact positif des PRT dirigées par les pays européens passent inaperçues parce qu'on semble les chercher au mauvais endroit. C'est-à-dire, dans le champ des cultures traditionnelles de l'influence internationale des sujets étatiques. En définitive, un certain nombre de questions naïves peut néanmoins être posées : s'agit-il d'*absence* ou de *discrétion* ? Doit-on déduire, pour défaut de clarté, que cette discrétion de l'Union européenne est une *faiblesse* ou participe-telle à consolider l'atout de la *souplesse* ? Enfin, est-il encore permis de confondre aujourd'hui *illisibilité* et *invisibilité*¹⁵³³, et de conclure ainsi à l'impuissance d'un acteur international sur la base d'un malentendu ?

Les *quiproquos* créés par les querelles sémantiques invitent à être prudent dans une étude de cas comme celle dédiée à l'articulation entre la situation en Afghanistan et la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. Ce, d'autant plus qu'un esprit avisé déclarait il y a des milliers d'années le résultat de son observation d'un type particulier de combattant : *Impalpable et immatériel, l'expert ne laisse pas de trace ; mystérieux comme une divinité, il est inaudible. C'est ainsi qu'il met l'ennemi à sa merci.*¹⁵³⁴ Le détail de l'analyse est sans aucun doute porté sur les combattants illégaux ou les agents

¹⁵³² Selon le calendrier induit des dispositions de la Constitution relatives au mandat des autorités élues, des élections générales et présidentielle devraient être organisées en 2009 et 2010, Voir *rapport spécial présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1806 (2008) du Conseil de sécurité relative à la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan*, Document S/2008/434, *Op. cit.*, paragraphe 8.

¹⁵³³ REBOURG-ROESLER Christine, « *Du visible au lisible. Essai d'application sémiotique et linguistique sur le texte-Rorschach dans une perspective diagnostique différentielle* », Thèse de doctorat en Psychologie, Université Nancy 2, 2005, Sous la direction de M. le Professeur Claude de TYCHEY, 292 p.

¹⁵³⁴ Propos de Sun TZU, in COURMONT Barthélémy et RIBNIKAR Darko, *Les guerres asymétriques. Conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, Presses Universitaires de France, Collection « Enjeux stratégiques », IRIS, Paris, 2002, p. 159.

spéciaux, mais il n'y a pas que la miliciens et les mercenaires qui possèdent l'art de la dissimulation. Le *camouflage* est un don du soldat ; surtout, du "soldat de la paix".

Au détour de l'engagement de l'Europe *via* les instruments juridiques et diplomatiques de la PESC, puis à travers la coopération bilatérale des Etats membres, un bilan à mi-parcours doit tout de même être fait de la mise à l'épreuve des mécanismes européens dans la gestion civile d'une crise protéiforme et avide d'efforts de stabilisation à très long terme, telle que celle qui secoue le monde à partir du territoire afghan. Aussi, même si son engagement n'est pas achevé et qu'il va se consolidant, convient-il de se demander quelle perception l'Europe a-t-elle finalement de la Puissance à l'aune de l'expérience afghane ?

Paragraphe 2 : La perception européenne de la Puissance à l'aune de l'expérience afghane

S'il y a un mot qui joue son destin à la faveur du programme de rétablissement de la paix en Afghanistan, à travers l'intervention internationale et la restauration d'un Etat de droit à réverbération démocratique, c'est bien celui de « Puissance. »¹⁵³⁵ Le regard, l'interprétation, la sensation que l'Europe a de cette notion n'est pas, ne son plus de l'ordre de la conception et de la théorie. En réverbération avec son Histoire à travers les conquêtes, la vision de la Puissance par l'Europe résulte désormais de la perception, telle qu'est transparaît de son expérience en Afghanistan. C'est pourquoi, la perception relevant du sentiment ; et, le sentiment étant nécessairement subjectif, il semble judicieux de refermer ces réflexions sur l'engagement de l'Europe en Afghanistan, par une suite de questionnements inhérents aux principaux enjeux des présentes réflexions.

Qu'il s'agisse des apports de l'UE ou des soutiens des Etats membres, les instruments mis à contribution par l'Europe dans ce processus méritent manifestement d'être étudiés, à défaut de faire l'objet de publications de renom. Il n'est donc pas apparu essentiel et pertinent de procéder par une confrontation directe entre les forces (ou avancées) et faiblesses (ou limites) de la Politique étrangère et de sécurité commune dans la gestion à long terme d'une crise asymétrique. Néanmoins, un certain de questions est jusque-là resté pendant car l'implication des acteurs européens a, malgré tout, montré ses atouts et limites à l'aune du problème afghan.

A cet égard, peut-on affirmer que la Puissance, selon l'Europe, se caractérise irrémédiablement par le primat du Droit sur la Force ou par l'usage d'instruments complémentaires (A) ? Ensuite, en tant qu'acteur stratégique autonome et ambitieux, dont la protection des principes universels l'atteste, l'Europe serait-elle résolument engagée dans le rejet de l'impérialisme colonialiste (B) ? Enfin, par rapport à sa contribution consensuelle à la mise en œuvre de l'Accord de Bonn, est-il permis d'affirmer que l'Europe ait pu opter pour la reconnaissance d'une *consociation* à l'afghane (C) ?

¹⁵³⁵ ROYER Pierre, « La tardive émergence de la notion d'Europe-puissance – Les étapes de la construction européenne », in HUISSOUD Jean-Marc et ROYER Pierre (Coordonné par), *Europe : la puissance au bois dormant*, Rapport Anteios 2009, Presses Universitaires de France, Collection « Major », Paris, 2008, pp. 31-47 ; LEFEBVRE Maxime, « La puissance par les institutions – Outils et moyens de la politique extérieure européenne », in HUISSOUD Jean-Marc et ROYER Pierre (Coordonné par), *Europe : la puissance au bois dormant*, Rapport Anteios 2009, *Op. cit.*, pp. 49-66.

A : PRIMAT DU DROIT SUR LA FORCE OU INSTRUMENTS
COMPLEMENTAIRES ?

Une abondante doctrine consiste à présenter cet acteur stratégique appelé Europe (attelage constitué par l'Union européenne et ses Etats membres) comme une *Soft Power*, « Puissance molle »¹⁵³⁶ assujettie aux *Hard Power*, « Puissance brute » que représenteraient fatalement les Etats-Unis. Ou, comme « une puissance aux bois dormant »¹⁵³⁷ rappelant ainsi le mythe véhiculé par un conte populaire au sujet de la jolie Princesse tombée dans un sommeil léthargique d'un siècle au cœur de son rutilant château. Ainsi, les analyses conduisent toutes ou presque toutes à conclure en la construction progressive et imprévisible d'un acteur des Relations internationales fondant ses capacités dans la primauté du Droit (ensemble de règles générales et impersonnelles, pas souvent appliquées et quelques fois contraignantes) et dans le rejet de la Force ; ce qui paraît pour certains énigmatique¹⁵³⁸ et pour d'autres paradoxal¹⁵³⁹.

Le déploiement de la PESC et de la PESD (même à un niveau éminemment civil) en Afghanistan invite à discuter inévitablement de cette diatribe qui prend l'Europe à partie. Tant il est avéré que nombre de ces analyses font autorité, l'approche principale que vise ce passage est moins de proposer une version contraire de cette constatation que de montrer dans quelle mesure le qualificatif et l'oxymore de « Puissance faible » fait de l'Europe cet acteur singulier à qui le droit fait office d'arme. Tout est donc question de perspective¹⁵⁴⁰ ou, de perception, tel qu'il est souligné dès le début du présent propos. Perception quant à la finalité de la force ; perception sur l'opportunité de l'usage de la force. Mais aussi perception sur les fonctions de la Norme juridique dans le Droit des relations internationales et la portée de leur vertus coercitives¹⁵⁴¹.

Aussi, à la question implicite de savoir si l'Europe donne primauté au Droit, l'expérience afghane répond par l'affirmative, tant il est démontré, tout au long de nos recherches, que l'appui à l'intervention internationale au prisme de la légitime défense ; le soutien à l'effort de restauration des institutions étatiques, de démocratisation du gouvernement et de consolidation de l'Etat de droit, sont menés par l'Europe au moyen des normes juridiques. Celles-ci prennent la forme de positions communes, d'actions communes voire de Déclarations ayant une vertu contraignante certifiée ; et c'est en vertu d'un de ces

¹⁵³⁶ L'idée est empruntée à un auteur « tiers-mondiste », MYRDAL Gunnar, « L'Etat mou en pays sous développé », *Revue Tiers-Monde* N°37, tome X, Janvier-Mars 1969.

¹⁵³⁷ HUISSOUD Jean-Marc et ROYER Pierre (Coordonné par), *Europe : la puissance au bois dormant*, Rapport Anteios 2009, Presses Universitaires de France, Collection « Major », Paris, 2008, 375 p.

¹⁵³⁸ LAIDI Zaki, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Les Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Collection « Nouveaux Débats », Paris, 2005, 159 p. ; BISCOP Sven, « Global Europe: A vision – A Power? », *Studia Diplomatica*, Brussels Journal of International Relations, Vol. LX : 2007, N°1, pp. 5-8.

¹⁵³⁹ BUHLER Pierre, « L'Europe et la puissance », *A.F.R.I.* 2006, Vol. 7, pp. 134-154 ; RASMUSSEN Niels Aadal, « Global Power Europe ? EU 25 between Internationalism and Parochialism », *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 119-127.

¹⁵⁴⁰ DAALDER Ivo H., « L'emploi de la force dans un monde en changement. Perspectives américaines et européennes », *AFRI* 2003, Vol. IV, pp. 215-226.

¹⁵⁴¹ AULAGNON Lucien, « Aperçus sur la force dans la règle de Droit », *Mélanges en l'honneur de Paul ROUBIER*, Tome I, Librairie Dalloz & Sirey, Paris, 1961, pp.29-37 ; CAMMILLERI-SUBRENAT Anne, « L'action positive de la *soft law* dans la construction de la PESD », in Programme « nouvelles configurations normatives », séminaire du CERIC des 17-18 Juin 2005, pp. 1-11.

actes perçus comme informels, du fait de leur non-institutionnalisation dans le Traité, que l'Union européenne oriente les mandats, objectifs et tâches du RSUE pour l'Afghanistan et la Pakistan et de la Mission EUPOL Afghanistan. En effet, dans la Déclaration conjointe avec l'Afghanistan, l'Union européenne emploie les mots clés et les points d'ancrage de toute son existence : *Influence, Partenaires, Communauté*.

L'influence s'oppose à la domination brutale et implique le respect de l'égalité souveraine des Etats ; on peut donc dire que l'Europe entend jouer un rôle de lobbying et de facilitation auprès des acteurs capables de trouver solution à une situation ou une question ayant quelque conséquence internationale. Le primat du Droit est ici synonyme de primauté de l'Égalité, laquelle incite à avoir des partenaires et non des obligés ou dominés. La Société d'interdépendances que présente aujourd'hui la scène internationale étant faite d'intérêts communs, le multilatéralisme est, plus qu'une nécessité, une vertu qu'il convient de promouvoir aux fins de concrétion d'un ordre juridique international, d'une Communauté de valeurs.

Ainsi, la fonction de la Norme est-elle d'harmoniser, de pacifier, de dialoguer puis aussi de se contredire, de s'améliorer ou s'amender voire de s'allier. Bien entendu, l'Europe est la première à rappeler qu'Alliés ne signifient pas « Aliénés » ; l'exigence de partenariats d'égal à égal est son *crédo*. Une posture qui ne signifie nullement que l'Europe dédaigne la Force ; elle n'en voit, n'en perçoit pas l'intérêt d'un usage systématique ou persistant, dès lors que le dialogue est possible. Les troupes nationales européennes font usage de la force au quotidien en Afghanistan, soit dans le cadre de la Coalition *Liberté Immuable*, soit au titre de la Force internationale d'assistance à la sécurité. Sur des théâtres de l'ex-Yougoslavie et en Afrique, l'Union européenne fait usage de la force pour y ramener la paix et la sécurité, biens immatériels d'une Communauté liés par et pour la vie.

Enfin, le primat du Droit permet la justice, acte réparateur des torts, vecteur de réhabilitation, protecteurs des droits fondamentaux à tous les justiciables (y compris la Commission européenne et le Conseil de l'UE) ; acte promoteur du travail de Mémoire ; de sécurité, de respect et de solidarité inter-nations. *L'Europe-puissance, l'Europe et la Puissance* constituent une antinomie qu'à condition de passer au kaléidoscope la vision qu'on a de cette notion au demeurant controversée¹⁵⁴².

En reconnaissant la prééminence de la Norme dans les relations de bon voisinage et amicales entre les Nations, l'Europe sait également sanctionner, y compris par la force, lorsque les valeurs universelles sont menacées dans leur essence et leur existence. Aussi, l'emploi de la coercition est-il décidé en dernier ressort, après qu'on eût mis en œuvre l'application du Droit. Au regard de cette perception des critères cruciaux de la Puissance¹⁵⁴³, on peut affirmer, sans risque de se tromper, que l'Europe fait une application un peu plus idéaliste de la doctrine pascalienne¹⁵⁴⁴, qui transcende décidément les époques : « *Il est juste que ce qui est juste soit suivi ; il est nécessaire que ce qui est le plus fort soit suivi* » ; et à l'illustre auteur de renchérir que « *La justice sans la force est impuissante, la force sans la justice est tyrannique.* » La force habite donc, en toute occurrence et en toute organisation, la

¹⁵⁴² BUHLER Pierre, « L'Europe et la puissance », *A.F.R.I.* 2006, *Op. cit.*, pp. 134-154.

¹⁵⁴³ BLOCH-LAINE Amaya, « Les instruments de la puissance européenne », *Questions internationales* n° 3-Septembre-Octobre 2003, pp. 6-18.

¹⁵⁴⁴ PASCAL Blaise, *Pensées*, Textes établis par Louis LAFUMA, Editions du Seuil, *Collection* « Essais », Paris, 1962, p. 63-64.

mise en œuvre de principes destinés à la gestion de la vie en Communauté ; elle change simplement de forme ; elle est comme sublimée¹⁵⁴⁵.

Pourtant, ce qu'il y a de plus étonnant dans ce manque d'enthousiasme soudain qu'exprime l'Europe envers l'usage systématisé de la force, ce n'est pas la question de son impuissance ; il s'agit du revirement observé dans le comportement d'un continent qui est s'est illustrée par un sens de conquête boulimique, de telle manière qu'il est essentiel de se demander si l'Europe manifeste, en Afghanistan comme dans d'autres situations où elle est impliquée, un rejet de l'impérialisme colonialiste.

B : REJET DE L'IMPERIALISME COLONIALISTE ?

La plupart des grandes puissances européennes actuelles ont, dans leur histoire, un passé d'empire colonial ; qu'il s'agisse de la Belgique ou de la Hollande ; de l'Espagne ou du Portugal ; à plus forte raison du Royaume-Uni et de la France. On note d'ailleurs quelques incursions de l'Allemagne et de l'Italie en Afrique avec leurs épopées respectives en Namibie, au Togo, au Cameroun puis en Libye et en Ethiopie. Si le prisme de la perception européenne de la Puissance est biaisé, cette anomalie doit certainement être liée à un paralysant « examen de conscience » sur son passé impérialiste.

L'accompagnement des efforts des Afghans à se doter d'institutions viables et crédibles fait effectivement apparaître une attitude qui relèverait du rejet de toute propension, voire toute confusion que pourrait susciter la présence internationale vers une dérive ou une appréhension qui rappellent une occupation du territoire afghan à des fins de colonisation. L'Europe tient ce discours de précision quant à son rôle et aux valeurs qu'elle défend en Afghanistan en empruntant le chemin détourné du refus d'amalgame, entre démocratisation et colonisation ; entre lutte contre le terrorisme, l'islamisme et la stigmatisation de l'Islam, une religion dont elle rappelle régulièrement les vertus de paix, de solidarité et de tolérance.

Les Etats membres pris isolément, le Conseil et d'autres organes de l'UE observent une communauté de vues sur cette question, comme si certains fantômes les hantaient à chaque fois qu'une opportunité se présente aux Européens pour contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationale ou à un processus de gestion de crise.

Les conclusions du Conseil européen extraordinaire informel affirment d'ailleurs, sans ambiguïté que « *l'Union européenne rejette solennellement tout amalgame entre les groupes de terroristes fanatiques et le monde arable et musulman .* »¹⁵⁴⁶. Près d'un mois plus tard, les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Gand réitèrent cette précaution en indiquant qu'« [a]fin éviter l'amalgame entre le terrorisme et le monde arable et musulman, le Conseil européen estime indispensable de favoriser le dialogue d'égal à égal entre nos civilisations,

¹⁵⁴⁵ C'est ce que résume assez clairement VAUVENARGUES : « Pour se soustraire à la force, on a été obligé de se soumettre à la justice : la justice ou la force, il a fallu opter entre ces deux maîtres ; tant nous étions peu faits pour être libres. » VAUVENARGUES Luc de Clapiers, le Marquis de, *Réflexions et Maximes*, in SAINTE-BEUVE, *Les moralistes français. Pensées de Pascal, Maximes et Réflexions de Larocheffoucauld, Caractères de La Bruyère, Œuvres de Vauvenargues*, Garnier Frères, Libraires-Editeurs, Paris, 1875, p. 661.

¹⁵⁴⁶ Conclusions et plan d'action, *Documents d'Actualité Internationale* n° 21, 1^{er} Novembre 2001, *Op. cit.*, paragraphe 308.

notamment dans le cadre du processus de Barcelone, mais également par une politique active d'échanges culturels. »¹⁵⁴⁷

Cette prudence n'est pas sans rappeler les précautions (parfois mal perçues) prises à l'endroit de l'Afrique. Devant à la réticence de dirigeants incapables de construire des Etats démocratiques, un responsable politique français avait alors suggéré de donner du temps à l'Afrique pour s'arrimer, à son rythme à ces valeurs et principes, au point de déclarer que la démocratie était finalement *un luxe* pour ce continent, qui a d'autres priorités auxquels il devrait faire immédiatement face. Il est intéressant de constater que sur un théâtre aussi éloigné de l'Afrique, les réalités demeurent les mêmes. A titre d'exemple, il convient de noter que les Unités françaises de l'ISAF sont persuadées de la réalité d'une boutade que les Afghans leur rappellent si souvent qu'ils en ont fait une devise : « *Vous avez la montre, nous avons le temps.* »¹⁵⁴⁸ On peut donc comprendre que, pour des pays qui ont si durement vécu des régimes d'Occupation sanglante, de Libération déchirante et de Tutelle prolongée, l'idée d'investir un théâtre d'opérations à long terme est fatalement porteuse d'affreux souvenirs. D'aucuns y voient là le signe évident de « *la sagesse du lion devenu vieux.* »¹⁵⁴⁹

Il n'en demeure pas moins que ces précautions, cet excès de prudence soudains de l'Europe se manifestent par une complaisance ou bienveillance envers les nouvelles institutions constitutionnelles afghanes, qui ballottent entre les valeurs de la République et les particularismes ancestraux. Pour ne pas croire à la légitimation du fait ethnique par l'approbation de la Constitution de Janvier 2004, il est préférable de penser que l'Europe reconnaît à l'Afghanistan une forme de régime *consociationnel*.

C : LA RECONNAISSANCE D'UNE « CONSOCIATION » A L'AFGHANE ?

On a pu dire de la « consociation » qu'elle était un mode d'organisation étatique appliquant une représentation équitable des groupes ethniques d'un pays dans les institutions et/ou fonctions publiques, par un « dosage » minutieux favorable aux minorités. Certaines figures de cette dynamique apparaissent dans la recomposition de l'ex-Yougoslavie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo notamment¹⁵⁵⁰. D'autres types sont appliqués avec plus ou moins de bonheur en Afrique du Sud voire, de manière insidieuse, par nombre d'Etats pourtant pas confrontés à l'épreuve du feu, comme le Gabon où le régime en place l'appelle astucieusement « *géopolitique*. Entendons, une pratique de répartition des charges publiques et gouvernementales entre ethnies en dehors de toute règle écrite de nature constitutionnelle ou réglementaire.

Ainsi, la Constitution afghane réserve-t-elle un *quota* de responsabilités, d'accès à l'éducation et à d'autres services publics à toutes les ethnies, nommément citées ou sous-entendues ; y compris la légalisation des langues régionales en langues officielles dans les régions où elles s'avèrent majoritaires. Le parfait équilibre recommandé par l'Accord de Bonn entre l'instauration des principes de la démocratie et le respect des préceptes de l'Islam et

¹⁵⁴⁷ Conseil européen informel. Déclarations sur la lutte contre le terrorisme, Gand le 19 Octobre 2001, paragraphe 8, *Documents d'Actualité Internationale* n° 23, 1^{er} Décembre 2002, *Op. cit.*

¹⁵⁴⁸ Emission télévisée *Un œil sur la planète* (20^e numéro) : "Faut-il mourir pour Kaboul ?", 95 minutes ; Présentée par Thierry THUILLIER, réalisée par Nicolas MAUPIED, *France 2*, Lundi 25 Février 2008.

¹⁵⁴⁹ LAMASSOURE Alain, « Une politique étrangère commune : l'heure de vérité ? », *Op. cit.* p. 894.

¹⁵⁵⁰ MAZIAU Nicolas et PECH Laurent « L'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine : un modèle pour le Kosovo ? », *Civitas Europas*, N° 4-Mars 2000, Presses Universitaires de Nancy, pp. 62-65.

d'autres segments de la culture afghane est-il alors satisfait, au moyen d'une exportation des modèles expérimentés dans la construction des Etats multinationaux et multiculturels en Occident, au Proche-Orient et en Afrique¹⁵⁵¹.

Comment une telle idée s'est-elle alors mise au service des sociétés étatiques, alors que les principes d'Etat-nation, de république et de démocratie sont supposés apporter à ces sociétés les ressorts nécessaires à une vie collective fondée sur l'égalité, la légalité et l'intérêt général ? Quels en sont, par ailleurs, les éléments fondamentaux ?

La gouvernance *consociationnelle*¹⁵⁵² est une dynamique perçue par Arend LIJPHART en tant que système informel de gestion politique déterminé par un arrangement passé entre les différents segments de la société, de manière à être associés à l'exercice du pouvoir à des degrés divers. Ce compromis met donc en relief la stabilité, l'unité, la concorde du pays moyennant une intégration des fragments ethniques, linguistiques, idéologiques, religieux ou nationaux à l'élite politique. Ainsi, cette pratique, conceptualisée au gré des applications, donne-t-elle lieu à la théorie *consociationnaliste* qui permet de comprendre le fonctionnement de certaines démocraties européennes et d'en établir ensuite la typologie. Cette théorie évoque, dès lors, une forme de démocratie ou de gestion de pouvoir consensuelle, puisque le néologisme de *consociation* est lui-même laborieusement forgé à partir des substantifs « consensus et association. » Autrement dit, le pluralisme sociologique offre à certains Etats unifiés ou fédérés, en proie à quelque risque d'instabilité ou de repli identitaire, l'opportunité d'inventer un pluralisme politique ajusté à une communauté multiple.

On comprend à cet instant que la légitimité d'un tel édifice doit, pour maintenir les équilibres politiques et sociaux, s'appuyer sur des piliers solides. En prenant repère sur les exemples néerlandais, suisse, belge et libanais, on est amené à relever cinq (5) critères de validité de l'esprit *consociatif* :

- Large autonomie des communautés ou « minorités culturelles et sociologiques »¹⁵⁵³;
- Partage du pouvoir dans un contexte de post-conflit et une perspective de paix durable¹⁵⁵⁴;

¹⁵⁵¹ La dynamique de la "Nation arc-en-ciel" est également construite autour d'un dispositif *consociationnel* impliquant les communautés culturelles, raciales et religieuses au partage du pouvoir. DERDAELE Elodie, « Réconciliation et paix durable en Afrique du Sud à travers la dialectique de l'unité et de la diversité », in "Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable", *Les cahiers de la paix* n° 10-2004, *Op. cit.*, pp. 115-146

¹⁵⁵² LIJPHART Arendt, « Consociational Democracy », *World Politics*, Vol. XXI, No 2, 1969, pp. 207-213. Antérieurement, l'auteur consacre déjà cette thématique aux Pays-Bas, où la question des communautés religieuses est fort préoccupante. LIJPHART Arendt, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1968, 222 p.

¹⁵⁵³ Aussi, l'Article 16 de la Constitution reconnaît-il toutes les langues comme langues officielles, à l'exception du Pachtou et du Dari, qui sont institutionnalisées comme langues nationales. Ceci donne une large autonomie culturelle aux groupes ethniques en matière d'enseignement, de communication radiotélévisée notamment. The Constitution of Afghanistan (Unofficial Translation), *Op. cit.* La gestion des provinces obéit, depuis la création de l'Afghanistan, à une autonomie administrative qui va de pair avec la faiblesse consentie du pouvoir central.

¹⁵⁵⁴ Nombre d'adversaires de M. KARZAI à l'élection présidentielle du 9 Octobre 2004 occupent des postes de responsabilité au sein du gouvernement et des Chambres parlementaires.

- Scrutin proportionnel pour toutes les élections politiques en dehors de la présidentielle¹⁵⁵⁵ ;
- Généralisation de la citoyenneté ou principe de l'universalité¹⁵⁵⁶ ;
- Fédéralisme *de facto* ou fragmentation administrative sournoise¹⁵⁵⁷.

Au regard de ces mécanismes, on peut noter que la *consociation* « à l'afghane » se caractérise un système d'étages. Au premier, on trouve les éléments de partage de pouvoir entre les deux grands groupes ethniques du pays, les Pachtounes et les Tadjiks, dont les parlars sont érigés en langues nationales. Au second étage, se règle le statut de la femme, dont les droits sont reconnus égaux à ceux de l'homme¹⁵⁵⁸ avant de se voir réserver un certain pourcentage de responsabilités sur le plan politique. Le dernier étage, c'est celui que l'on pourrait appeler le « cercle des minorités », car celles-ci bénéficient de l'officialisation de leurs langues dans les régions où elles sont usitées ; ce qui induit un enseignement scolaire et professionnel à base de matériaux locaux mais surtout, un surcroît de représentativité au sein des futures élites nationales¹⁵⁵⁹. On peut d'ailleurs ajouter un quatrième niveau de partage du pouvoir, à caractère religieux, dans la mesure où les minorités ethniques coïncident bien souvent avec un obédience religieuse ou une confession différentes.

Au milieu de tous ces principes réactivés par l'Accord de Bonn (Préambule, alinéa 5) et la Constitution de Janvier 2004, se dressent les deux « obélisques » survivants de l'Etat afghan : l'ethnie et la religion. La volonté d'association de toutes les communautés constitutives de la nation afghane à l'exercice du pouvoir est d'ailleurs si manifeste que le Gouvernement en place appelle les *Taliban*, forces pachtounes et islamiques incontournables, à la concorde nationale. Quelles que soient la profondeur des malentendus, la gravité et la durée des querelles intestines, le sentiment national rappelle toujours aux Afghans qu'ils sont condamnés à vivre et à mourir ensemble.

Toutefois, à la différence du protocole *consociationnel* originel, le type apparent que soutient l'Europe en Afghanistan ne garantit pas aux différentes communautés le droit de

¹⁵⁵⁵ Des 249 sièges réservés à la Chambre haute du Parlement (*Wolesi Jirga*), 10 sont réservés au peuple nomade des Kuchis, dont trois prévus pour les femmes. Par ailleurs, 68 sièges de cette chambre sont dévolus aux femmes afghanes. Il s'agit d'un système de quota prédéterminé appliqué aux élections législatives de Septembre 2005.

¹⁵⁵⁶ Afin de mettre un terme à toute polémique, l'Article 4 § 4 de la Constitution affirme que « Le mot Afghan s'applique à chacun des citoyen d'Afghanistan », The Constitution of Afghanistan (Unofficial Translation), *Op. cit.* Voir également, l'Article 22 § 2 de la Constitution sur l'égalité de l'homme et de la femme en droit et en dignité.

¹⁵⁵⁷ La formulation de l'Article 137 de la Constitution, précitée, est astucieuse. Elle implique un partage des compétences entre le pouvoir central et les provinces sous couleur de déconcentration : "Le gouvernement, tout en préservant le principe de l'Etat unitaire, devra –conformément à la loi- déléguer certaines compétences aux collectivités locales afin de promouvoir et faire prospérer des questions d'ordre économique, social et culturel et d'améliorer la participation des populations civiles au développement du pays ."

¹⁵⁵⁸ Selon l'Article 22 § 2 de la Constitution : « Les citoyens afghans-y compris l'homme et la femme-ont les droits et devoirs égaux devant la loi. » The Constitution of Afghanistan (Unofficial Translation), *Op. cit.*

¹⁵⁵⁹ Cet effet est déjà ressenti au Québec, au profit des populations francophones, avec la *Loi sur les langues officielles* de 1969. GAGNON Alain-G., TURGEON Luc, DE CHAMPLAIN Olivier, « La bureaucratie représentative dans les Etats multinationaux : la Turquie, le Nigeria et le Canada », in PANOSSIAN Razmik, BERMAN Bruce et LINSKOTT Anne (Dir.), *Gouvernance et diversité. Des solutions démocratiques pour des sociétés multiculturelles*, Programmes Droits et démocratie et GDE (Gouvernance démocratique et ethnicité), Québec, 4^e trimestre 2007, p. 76 [Accessible sur : www.dd-rd.ca]

véto¹⁵⁶⁰ susceptible de leur conférer une irrésistible capacité d'opposition aux orientations politiques contraires à la dynamique de gestion collective des affaires publiques. De même, l'idée de *peuples constitutifs* est, dans le cadre afghan, remplacée par l'énumération ou la reconnaissance de l'ensemble des communautés composant la Nation¹⁵⁶¹. Par ailleurs, à la manière des processus de démocratisation échafaudés en Afrique, l'expérience afghane semble être aussi dominée par un sentiment de *dissensus*¹⁵⁶² ou dissension consensuelle alimentée par l'affrontement permanent auquel se livrent les courants moteurs de l'élite politique. Autre rapprochement avec les régimes politiques africains d'après décolonisation, on constate, à la différence de l'Afghanistan où le fait ethnique est toléré et encouragé, que les anciennes puissances impérialistes européennes ont mis en place des systèmes de gouvernement qui appelaient à « *tuer la tribu pour bâtir la nation.* »¹⁵⁶³ D'où le rejet des greffes constitutionnaliste et démocratique que certains attribuent volontiers à l'échec de l'Etat postcolonial¹⁵⁶⁴.

En somme, l'appui de l'Europe à la légitimation du fait ethnique dans la reconstruction de l'Etat en Afghanistan est certainement l'une des tâches de sa contribution au rétablissement de la paix dans ce pays. Mais, au miroir de la politique juridique établie par les anciennes puissances coloniales du *Vieux continent*¹⁵⁶⁵, cet engagement est un signe des temps énonçant, par la preuve, la nouvelle conception européenne de la notion même d'Etat qui, à en juger par la forme de *consociation* promue en Afghanistan, s'éloigne singulièrement de l'Etat-nation. L'expérience afghane ouvre, non seulement à une perception dynamique de la Puissance, mais également à la reconnaissance de l'Etat selon l'esprit des codes, lois, préceptes et autres particularismes spécifiques à la société concernée¹⁵⁶⁶. Tel est le principal enseignement qu'il convient de tirer du nouveau partenariat conclu entre l'Union européenne et l'Afghanistan le 16 Novembre 2005 par la Déclaration conjointe de Strasbourg, cadre de référence de tous les actes de la PESC et de la PESD adoptés sur la stabilisation post-conflit.

Ainsi, l'Europe et l'Afghanistan célèbrent-ils, de manière harmonieuse et consensuelle, un partenariat stratégique qui offre aux acteurs européens l'opportunité de

¹⁵⁶⁰ Tel est notamment le cas de la Bosnie-Herzégovine, où les trois communautés bosniaque, croate et serbe dont les pouvoirs s'équilibrent par un pouvoir d'opposition réciproque au sein de la Présidence collégiale de l'Etat et du Parlement. MAZIAU Nicolas, « Le contrôle de constitutionnalité des constitutions de Bosnie-Herzégovine. Commentaire de décisions de la Cour constitutionnelle, Affaire n° 5/98 Alija Izetbegovic », *Revue Française de Droit Constitutionnel* 2001/1, N° 45, p. 196.

¹⁵⁶¹ Aux termes de l'Article 4 § 3 de la Constitution : « La nation afghane est composée des groupes ethniques suivants : Pachtounes, Tadjiks, Hazara, Ouzbeks, Turkmènes, Baloutches, Pashaï, Nouristanis, Aymaq, Arabes, Kirghizes, Qizilbash, Gujur, Brahwoi et autres. » *The Constitution of Afghanistan* (Unofficial Translation), *Op. cit.*

¹⁵⁶² BANEGAS Richard, *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, *Collection « Recherches internationales »*, Paris, 2003, p. 168.

¹⁵⁶³ KYMLICKA Will, « La diffusion du multiculturalisme dans le monde », in PANOSSIAN Razmik, BERMAN Bruce et LINSKOTT Anne (Dir.), *Op. cit.*, p. 12.

¹⁵⁶⁴ KAMTO Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, L.G.D.J. 1987, p. 499, 500.

¹⁵⁶⁵ CONAC Gérard, « Les politiques juridiques des Etats d'Afrique francophone aux lendemains des indépendances », *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER. Droit Public*, contributions réunies par Jean-Michel GALABERT et Marcel-René TERCINET, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 141-161.

¹⁵⁶⁶ La lecture fort utile des réflexions de deux Professeurs peut aider à trouver des éléments de rapprochement avec la question yougoslave. CHARPENTIER Jean, « Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats », *R.G.D.I.P.* 1992, pp. 343-355 ; KHERAD Rahim, « 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.* 1997-3, pp. 663-693.

mettre à l'épreuve leurs outils en matière de gestion de crise, de règlement des conflits et d'exercice de la Puissance internationale par le prisme du droit. Une expérience singulière et riche de promesses, dans laquelle l'Europe affirme son attachement à la primauté des normes sur la force brute. Autant donc dire qu'un engagement militaire des structures de la Politique européenne de sécurité et de défense en Afghanistan n'est pas attendu, même si telle perspective n'est pas explicitement exclue.

CONCLUSION DU TITRE II

La concertation des partenaires européens aux fins de participation à la Force internationale d'assistance à la sécurité permet de déterminer la clé de répartition des tâches de stabilisation entre les différents acteurs de l'ISAF. Ainsi se joue un air de partition déjà entendu dans d'autres théâtres comme les Balkans où le triptyque ONU-OTAN-UE se divise implicitement les responsabilités en matière d'imposition de la paix et de stabilisation post-conflit. Après s'être investie au travers des troupes nationales pour les activités de gestion de sortie de crise dans les domaines civils, humanitaires et civilo-militaires, l'Europe livre ses capacités d'engagement dans le processus afghan à une évaluation à mi-parcours. Aussi, les acteurs européens, s'impliquant *en rangs dispersés* dans l'emploi de l'instrument militaire, note-t-on une sorte d'absence de l'Europe sur le terrain stratégique.

Il est vrai que les mécanismes européens de gestion civile des crises sont en développement¹⁵⁶⁷ ; il est aussi vrai qu'on en vient parfois à en douter¹⁵⁶⁸, de par l'incohérence et l'illisibilité des instruments mis à contribution. Mais, en réalité, la vacuité observée sur le théâtre afghan devrait être nuancée. Si les mécanismes de gestion militaire des crises de la Politique européenne de sécurité et de défense sont, effectivement, absents du théâtre afghan, on remarque que vingt cinq (25) des vingt sept (27) Etats membres de l'Union européenne contribuent à la Force internationale de stabilisation. Ainsi, les Européens représentent-ils la majorité des pays contributeurs de troupes et leurs contingents arrivent en tête des effectifs réunis pour l'ISAF après les Forces armées fournies par les Etats-Unis¹⁵⁶⁹. Au regard des difficultés posées par le théâtre et du seuil de dangerosité des hostilités, une telle participation est loin d'être négligeable.

Par ailleurs, l'ISAF étant mandatée par le Conseil de sécurité et dirigée par l'OTAN, le rôle de l'Europe se joue sur le double champ des obligations résiduelles des Etats membres en tant que Membres des Nations Unies, puis du partenariat stratégique conclu avec l'Alliance atlantique au titre de la coopération transatlantique. Il est donc plausible que l'engagement de l'UE et des Etats membres à l'effort international de pacification et de stabilisation post-conflit en Afghanistan résulte d'une obstination consciente et cohérente d'un acteur stratégique pour la primauté de la restauration des sociétés déchirées par l'instauration d'un cadre normatif et institutionnel viable. Seul ce moyen paraît regorger des capacités nécessaires à la remise en état d'une souveraineté autonome, responsable, représentative et durable en Afghanistan.

¹⁵⁶⁷ Tel est, notamment, l'enseignement résultant des opérations de l'UE en République démocratique du Congo. MARTINELLI Marta, « Les opérations EUPOL et EUSEC au Congo : l'UE entre engagement et apprentissage », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, *Op. cit.*, pp. 85-101.

¹⁵⁶⁸ GOWAN Richard, « Les capacités civiles européennes : des raisons de se montrer sceptique », *Les Champs de Mars*-Deuxième semestre 2004, pp.57-68.

¹⁵⁶⁹ Jusqu'en Juin 2009, 42 Nations prennent part à la FIAS ; et, tandis que les Etats-Unis apportent à la Force internationale 28 850 soldats, l'Europe se situe au second rang des contributeurs avec un effectif d'environ 26 234 hommes. Voir annexe 3 de la présente étude.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

La mise en œuvre de l'Accord conclu sur les arrangements politiques inter-afghans à Bonn (Allemagne) le 5 Décembre 2001 et des textes subséquents, tels que le Pacte pour l'Afghanistan de Janvier-Février 2006, la Déclaration d'engagement conjoint pour un nouveau partenariat euro-afghan et les Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction, constitue le premier chantier d'envergure universelle dont la Communauté des Etats s'emploie à relever le défi en ce début de IIIe Millénaire. L'entreprise de rétablissement et de consolidation de la paix organisée par les Nations unies mobilise la quasi-totalité des Etats membres, individuellement et/ou dans le cadre des grands ensembles politiques auxquels ils font partie. Tel est le cas des Européens, qui, à travers la Politique étrangère et de sécurité commune, et la concertation qu'elle favorise entre les Etats¹⁵⁷⁰, mettent en relief le rôle des Etats-nations et des institutions européennes pour marquer de leur empreinte les deux axes du retour à la paix en Afghanistan.

L'Europe prend ainsi part, avec constance, confiance et efficacité, à l'ingénierie constitutionnelle et démocratique, en concourant de manière collective à l'encadrement multilatéral du processus d'élaboration et de signature de l'Accord de paix¹⁵⁷¹. L'impact de la collaboration européenne à la fabrication du droit constitutionnel transitoire afghan est attesté par l'influence directe des actes internationaux sur le nouvel ordonnancement juridique de l'Afghanistan, lequel intègre dorénavant les valeurs internationales. La Constitution de Janvier 2004 prévoit même les devoirs pour l'Afghanistan, de combattre les actes de terrorisme, les destructions de l'environnement et le trafic des stupéfiants puis le droit pour la nouvelle Administration, d'exercer une action en légitime défense en cas d'agression armée par quelque sujet que ce soit. Ce premier volet, consacré à l'institutionnalisation formelle du pouvoir, est complété par un second axe destiné au relèvement matériel de la souveraineté afghane, ce qui pourrait respectivement se traduire par les notions d'institutionnalisations *in vitro* et *in vivo*.

A ce propos, l'action de l'Union et ses Membres exprime l'appui de l'Europe à la reconstitution des structures afghanes de défense et de sécurité, ainsi qu'à la réalisation des activités civiles et militaires. L'analyse des paramètres de la bonne gouvernance arrive donc en guise d'évaluation de l'action internationale consentie en faveur des deux principaux axes de la consolidation de l'Etat. L'expérience afghane est riche d'enseignements pour le développement de l'identité internationale de l'Union européenne, car elle met en valeur la théorie des pouvoirs implicites d'une Organisation internationale qui exerce, par son pouvoir normatif et conventionnel, les attributs généralement réservés à l'Etat¹⁵⁷². L'affirmation des méthodes européennes n'a pour l'instant pas abouti à une implication substantielle de la PESD, mais le *marché de la reconstruction* vient, en réalité, d'être ouvert et l'Europe dispose d'instruments appropriés pour y jouer un rôle prépondérant.

¹⁵⁷⁰ NEFRAMI Eleftheria, « La Politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *A.F.D.I. L-2004*, *Op. cit.*, p. 826, 827.

¹⁵⁷¹ LE DORÉ Juliette, « L'Union européenne fait son entrée dans le Grand Jeu » in PIATIGORSKY Jacques et SAPIR Jacques (Dir.), *Le Grand Jeu. XXIe siècle, les enjeux géopolitiques de l'Asie centrale*, Editions Autrement, *Collection « Mémoires/Histoire »*, Paris, 2009, p. 198.

¹⁵⁷² CHAUMONT Charles M., « La signification du principe de spécialité des Organisations internationales », *Mélanges Offerts à Henri ROLIN. Problèmes de Droit des gens*, Pedone, Paris, 1964, *Op. cit.*, p. 59 ; VIRALLY Michel, « La notion de fonction dans la théorie de l'Organisation internationale », *Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU*, Pedone, 1974, *Op. cit.*, p. 290.

CONCLUSION GENERALE

La contribution de l'Europe à l'entreprise de résolution de la situation politique et militaire qui tient la Communauté internationale dans l'expectative en Afghanistan, connaît deux phases successives, dont la toute première apporte à l'Union européenne et à ses Etats membres l'expérience indispensable à la gestion des faits et actes subséquents, telle que l'intensification de la crise interne par l'intervention internationale inhérente aux attentats antiaméricains. A travers la position commune 96/746/PESC sur l'embargo contre les armements ; au moyen de la position commune 98/108/PESC relative à l'Afghanistan et de la 1999/727/PESC sur les mesures restrictives spécifiquement appliquées aux *Taliban*, l'Europe prend activement part à l'effort de règlement négocié de la guerre civile qui embrase le pays et menace de déstabilisation l'Asie Centrale après le retrait des troupes soviétiques.

La mise à l'épreuve des instruments de la PESC et de la coopération bilatérale des Etats permet ensuite à l'Europe de réadapter ses outils lorsque surviennent les attentats perpétrés contre les Etats-Unis le 11 Septembre 2001, conséquences internationales d'une situation de chaos interne dont l'instabilité gouvernementale, l'extrémisme, le terrorisme sont autant de chapitres d'un drame qui s'écrit au fil des ans, sous la relative impuissance des Nations Unies¹⁵⁷³. Les dispositions de l'Europe face à cette situation inédite sont aussi spontanées qu'essentielles au processus subséquent ; et le Professeur CONDORELLI note à cet effet qu'« *un effort considérable est en train d'être déployé, en particulier au sein de l'Union européenne, dont les initiatives et les mesures, fort nombreuses et couvrant un spectre extrêmement large touchant à toutes les politiques de l'Union.* »¹⁵⁷⁴ L'intervention internationale menée en Afghanistan sous prétexte du droit de légitime défense, convertie en une guerre illimitée et non identifiée contre les mouvements insurgés afghans et les groupes terroristes qui y seraient encore installés, est réellement répartie en deux axes.

A l'action militaire proprement dite, conduite par les Etats-Unis dans le cadre de l'Opération *Justice Immuable*, s'adjoint subrepticement l'agenda politique de la reconstruction et de la stabilisation post-conflit, garanti par les Nations Unies et la Communauté internationale des Etats dans le processus instauré par l'Accord de paix signé en territoire européen en Décembre 2001.

Alors que la majorité des regards est tournée vers l'exercice abusif du droit de recours à la force dans les relations internationales par les Etats-Unis, la relecture de la question afghane à travers la contribution de l'Europe permet de noter le rôle décisif des acteurs européens dans l'interprétation extensive et combien dangereuse de la notion de légitime défense, profondément dénaturée par l'action militaire, administrative et judiciaire contre les actes de terrorisme à partir des mesures restrictives appliquées par le Conseil de sécurité en Afghanistan. Au vu de la longue et minutieuse préparation de la riposte aux attentats de Septembre 2001 ; considérant les discours officiels fondés sur le principe d'une « *cause juste* »¹⁵⁷⁵ ; en raison d'une extension temporelle de cette prétendue légitime défense près de dix (10) ans après son lancement, on ne peut qu'admettre qu'il s'agit d'une réactivation

¹⁵⁷³ BRAHIMI Lakhdar, *Allocution d'ouverture*, in MEHDI Rostane (Dir.), *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Pedone, *Op. cit.*, p. 19-20

¹⁵⁷⁴ CONDORELLI Luigi, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », *RGDIP*, 2001, *Op. cit.*, p. 836.

¹⁵⁷⁵ Ainsi, le nouveau président de la République française affirme-t-il lui aussi, que « [l]a France est fière de l'action de ses soldats en Afghanistan. Ils servent une cause juste », BARLUET Alain, « Vingt et un milliards de dollars promis à Kaboul », *Le Figaro*, 13 Juin 2008, *Op. cit.*, p. 6.

contingente des théories de la Guerre juste, sous l'effet inaccoutumé du terrorisme de masse¹⁵⁷⁶.

Toutefois, du fait que la guerre sans fin menée contre les *Taliban* et *Al-Qaïda* a pour objectifs le démantèlement du gouvernement en exercice et l'élimination totale des forces « ennemies », cette action militaire crée une nouvelle doctrine de la juste guerre¹⁵⁷⁷, puisque les doctrines traditionnelles étaient encadrées par le respect des principes de proportionnalité et du prompt retour au *statu quo ante bellum*. Or, les opérations menées en Afghanistan sur fond de riposte à une « cause juste » ne laissent pas apparaître d'éléments concourant à soutenir une application stricte des théories classiques du juste recours à la force.

La gestion combinée et concertée du problème afghan et du terrorisme, au demeurant qualifié de menace suprême à la paix et à la sécurité internationales, laisse apparaître sinon la responsabilité, mais tout au moins, le rôle décisif du Conseil de sécurité (ordonnateur du recours à la force), des Etats-Unis (*leader* de la Coalition) et l'Europe (soutien inconditionnel et meilleure interprète de la légitimité juridique et politique de la riposte américaine) dans la conception abusive de la légitime défense injustement imposée à l'Afghanistan. Les inconvénients de ladite conception se répercutent, implicitement, sur la notion d'agression armée à laquelle les actes terroristes semblent désormais être intégrés, puisque l'Article 51 de la Charte prescrit qu'une action en légitime défense a pour fondement la reconnaissance d'un acte agressif de la part d'un Etat à l'encontre d'un autre.

Préoccupés par cette tendance à démolir l'architecture institutionnelle qui protège les normes communes régissant la vie des Nations, la Cour de Justice des Communautés Européennes¹⁵⁷⁸ et le Parlement européen¹⁵⁷⁹ se mobilisent promptement pour rectifier, aux plans juridictionnel et législatif, les effets négatifs des décisions de l'UE, des Etats membres, des Etats-Unis et de l'ONU sur les droits fondamentaux de la personne humaine, mis à mal par les mesures de lutte antiterroriste. Il s'agit tout aussi bien des Afghans capturés au combat que de tout autre résident expatrié, frappés sans précaution judiciaire et juridictionnelle par le règlement n° 2002/881 de la Commission ou détenus dans une illégalité manifeste à Guantanamo¹⁵⁸⁰.

Par ailleurs, au travers des arrangements conclus entre les responsables politiques afghans à la faveur de la Conférence préparée par les Nations Unies en Allemagne, prennent définitivement forme les principales dynamiques de l'œuvre en cours : le *State building*, « restauration de l'Etat » ; et le *Nation building*, « reconstitution de la Nation. » Pour faire face à cette seconde phase de gestion du problème afghan, l'Europe est amenée à réadapter ses moyens d'action dans le processus de normalisation. Le repositionnement des mécanismes européens de gestion de crise et de prévention d'autres conflits de mêmes nature et ampleur en Afghanistan se fait avec la nomination du Représentant spécial de l'UE pour l'Afghanistan, dont le mandat est dorénavant élargi au Pakistan ; et l'établissement de la

¹⁵⁷⁶ WEISSMAN Fabrice (Dir.), *A l'ombre des guerres justes*, Flammarion, Paris, 2003, 375 p.

¹⁵⁷⁷ NEYRAC Georges, *Les guerres justes*, Jacob-Duvernoy, Paris, 2006, 198 p.

¹⁵⁷⁸ *Arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 Septembre 2008 — Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation/Conseil de l'Union européenne, Commission des Communautés européennes, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* (Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P), *Op. cit.*

¹⁵⁷⁹ Résolution sur les conditions de détention des prisonniers à Guantanamo (P5_TA(2002)0066), 7 Février 2002, *Op. cit.*

¹⁵⁸⁰ AUDEOUD Olivier, « Prisonniers sans droits de Guantanamo », *Le Monde diplomatique*, Avril 2002, *Op. cit.* p. 16.

Mission EUPOL Afghanistan, « fer de lance » de l'Etat de droit et rampe de lancement d'une stratégie graduelle qui pourrait conduire, à terme, à un engagement substantiel de la Politique européenne de sécurité et de défense en Asie Centrale.

La volonté collective des Etats membres s'illustre par une communion d'intentions et d'actions, favorable à l'accompagnement de l'ingénierie constitutionnelle et démocratique en Afghanistan après le démantèlement des *Taliban*¹⁵⁸¹. Les éléments probants de cette volonté sont matérialisés par les soutiens conjugués de l'UE et de ses Créateurs à la résolution 1378 (2001) entérinant le Plan de paix des Nations Unies qui fonde l'Accord de Bonn ainsi que la réanimation du pouvoir constituant national par le biais d'un appui ferme aux activités de la *Loya Jirga*, « Grande assemblée » de droit coutumier afghan, qui joue le rôle d'Assemblée constituante dans le droit transitoire afghan¹⁵⁸².

Cet appui à la réhabilitation d'une souveraineté en Afghanistan se poursuit avec l'approbation de la Constitution de Janvier 2004, dont le texte exprime la ferme résolution d'intégrer l'Afghanistan à la Communauté internationale à travers le respect de la Charte de l'ONU, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, des valeurs de la démocratie pluraliste et des principes de l'Etat de droit. L'assistance aux premières élections libres du pays et à la reconstitution des vecteurs matériels de la souveraineté afghane, socle d'un développement durable, est quant à elle pourvue par l'aide européenne aux instruments de financements multilatéraux conclus à l'issue des Conférences internationales des donateurs dédiées à l'Afghanistan, complétés, approfondis et adaptés par les mécanismes locaux élaborés par les nouvelles autorités. Enfin, nœud gordien du processus de Réconciliation nationale, de stabilisation effective et de démocratisation réelle de l'Afghanistan, les troupes nationales des Etats membres de l'UE prennent une part décisive au travail de reconstitution des Forces afghanes de sécurité et de défense dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité.

Outre l'application du volet sécuritaire de l'Accord de Bonn, l'ISAF comporte également la singularité d'encourager l'émergence d'un concept flexible et fort adapté aux tribulations du théâtre d'opérations. Il s'agit des Equipes provinciales de reconstruction, qui apportent une approche collective, combinée et concertée de tous les acteurs extérieurs engagés dans une gestion de proximité et à long terme de la sortie de crise en Afghanistan. Or, contrairement à l'apport militaire « réduit aux acquêts » dans le cadre de la Coalition internationale, c'est sur ces activités civilo-militaires ou militaro-humanitaires que l'Europe s'investit davantage pour marquer de son empreinte la restauration de l'Etat et la recomposition de la Nation en Afghanistan. La part produite par l'Union européenne et les Etats membres dans ce processus est si spécifique, qu'elle interagit sur l'identité internationale de l'Union au prisme de la PESC comme en témoigne la Déclaration conjointe sur le nouveau partenariat UE-Afghanistan, outil de référence de tous les actes de droit dérivé pris en vertu du Titre V du Traité sur l'Union européenne.

A l'actif du repositionnement des objectifs des sujets européens, il doit également être noté que la perception de l'Etat en Afghanistan par l'Europe, dont les Puissances coloniales ont naguère refusé à leurs possessions d'Afrique et d'Asie le droit de construire des Etats à

¹⁵⁸¹ International Crisis Group, "Rebuilding the Afghan State : The European Union's Role", *Asia Report* N° 107-30 November 2005, *Op. cit.*, p. 6, 7.

¹⁵⁸² CARTIER Emmanuel, « Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 71-Juillet 2007, *Op. cit.*, p. 528.

base ethnique, traduit au mieux, l'exportation de la dynamique *consociationnaliste* notamment expérimentée en ex-Yougoslavie ou un rejet de l'impérialisme colonialiste véhiculé par la notion classique de puissance ; au pire, un indice de résignation de l'Europe à soutenir la renaissance de « l'Etat afghan », faute d'avoir suffisamment influé sur la restauration de « l'Etat en Afghanistan. » Car, même si tel n'est pas l'objet de la présente étude, on ne peut faire abstraction du rôle prépondérant tenu par les Etats-Unis dans la mise en place des nouvelles institutions permanentes en Afghanistan.

Au total, on peut dire de l'évaluation faite des appuis de l'Europe à la résolution de la guerre civile et à la conduite du processus de normalisation enclenché par l'Accord de paix, qu'il en résulte un succès mitigé que laissent précisément entrevoir le règne de l'insécurité, l'incertitude de la démocratisation et la remise sur pied d'une souveraineté effective en Afghanistan. Si les instruments juridiques de la PESC et les actes pris individuellement par les Etats semblent inadaptés à une résolution lisible et visible de la crise afghane, la contribution de l'Europe à ce mouvement depuis l'accession au pouvoir des *Taliban* n'est pas moins tangible et conforme aux principes d'indépendance politique, de non-ingérence et du droit du Peuple afghan à disposer librement de son destin.

Contrairement aux analyses, fort nombreuses, qui opposent la notion d'Europe-Puissance à l'*imperium* des Puissances étatiques tels les Etats-Unis¹⁵⁸³, l'action de l'UE et des Etats membres converge plutôt vers la promotion et le renforcement du rôle central des Nations Unies dans les missions de rétablissement de la paix et de prévention des conflits par une présence internationale dissuasive, à l'instar de celles qui font chorus en Afghanistan pour la mise en œuvre de l'Accord de Bonn. Sans toutefois prétendre encourager une coopération absolument pacifique et prophétique du type que prédit Victor HUGO¹⁵⁸⁴, il paraît au demeurant infructueux, pour la paix globale, d'opposer foncièrement le rôle des Etats-Unis sur la scène internationale aux mécanismes de la puissance européenne¹⁵⁸⁵.

Le positionnement constant de l'Europe aux côtés de l'ONU dans l'effort global et multilatéral de gestion de la situation politique et militaire qui ruine les institutions publiques afghanes participe, moins à l'idée que les sujets étatiques se font de la Puissance, qu'à une redéfinition pratique de cette notion au prisme du soutien régulièrement apporté à la redynamisation de la source vivifiante de toute souveraineté : le droit. Or, « [l]e droit a besoin de l'Etat, législateur interne et international qui, doté du monopole de la violence légitime, donne aux normes juridiques leur effectivité. »¹⁵⁸⁶ En œuvrant au rétablissement d'un ordre constitutionnel démocratique, fondé sur l'Etat de droit et la vitalité des institutions

¹⁵⁸³ LAIDI Zaki, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Les Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Collection « Nouveaux Débats », Paris, 2005, 159 p. ; HUISSOUD Jean-Marc et ROYER Pierre (Coordonné par), *Europe : la puissance au bois dormant*, Rapport Anteios 2009, Presses Universitaires de France, Collection « Major », Paris, 2008, 375 p. ; BUFFOTOT Patrice, *Europe des armées ou Europe désarmée ?*, Editions Michalon, Collection « Ligne d'horizon », Paris, 2005, 115 p.

¹⁵⁸⁴ Selon HUGO : « Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les Etats-Unis d'Amérique, les Etats-Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par-dessus les mers, échangeant leurs produits, leur commerce, leur industrie, leurs arts, leurs génies, défrichant le globe, colonisant les déserts, améliorant la création sous le regard du Créateur, et combinant ensemble, pour en tirer le bien-être de tous, ces deux forces infinies, la fraternité des hommes et la puissance de Dieu. » Discours d'ouverture au Congrès de la Paix du 21 Août 1841 par Victor HUGO, *Œuvres complètes : Actes et Paroles*, Tome I, Edition Ne Varietur, J. Hetzel et Cie et A. Quantin, Paris, 1882, p. 480. Nous soulignons.

¹⁵⁸⁵ BLOCH-LAINE Amaya, « Les instruments de la puissance européenne », *Questions internationales* n° 3-Septembre-Octobre 2003, *Op. cit.*, pp. 6-18.

¹⁵⁸⁶ DUPUY René-Jean, « Le dédoublement du monde », *R.G.D.P.* Tome 100, 1996/1, p. 316.

parlementaires, l'approche européenne de la Puissance évoque, dans une certaine mesure, le principe d'équilibre autrefois pratiqué en Europe pour garantir la coexistence pacifique des Etats et l'intégrité de leur personnalité juridique internationale, quels qu'en soient leur taille et leur degré d'influence internationale ; de telle sorte qu'un pays ne puisse asseoir sa domination sur l'annexion, l'invasion ou l'immixtion permanente et délibérée dans les affaires intérieures d'autres pays réputés faibles ou affaiblis.

On peut également souligner qu'à la lumière de l'engagement européen à la gestion de la crise de l'Etat en Afghanistan, la notion d'*Europe-Puissance* s'exprime par un investissement déterminé et déterminant aux fins de promotion du principe de l'égalité souveraine fixé par l'Article 2 § 1 de la Charte des Nations Unies. Néanmoins, face à la menace croissante que fait peser l'insurrection sur le Gouvernement et l'espoir suscité par une démocratisation née aux forceps¹⁵⁸⁷, l'Afghanistan renvoie, dans les faits, à l'image de cette chaussée de l'Hindou-Kouch observée par Joseph KESSEL, titubant entre deux variables improbables : « *D'un côté, la falaise en dents de scie. De l'autre, un vide sans fond.* »¹⁵⁸⁸ On peut donc comprendre, qu'au regard du faussé qui sépare la réalité des promesses faites à la Conférence de Bonn et au cours d'autres *fora* internationaux dédiés à la reconstruction, le processus de paix en Afghanistan puisse susciter un sentiment de désenchantement¹⁵⁸⁹ voire confiner à l'illusion¹⁵⁹⁰.

Mais, lorsqu'on étudie le développement progressif des instruments européens dans la gestion de la sortie de crise en Afghanistan, on est forcé de reconnaître, avec le Secrétaire général des Nations Unies qu'une telle entreprise s'inscrit plutôt dans une vision durable. En effet, « *[l]a définition et la mise en œuvre d'une stratégie de renforcement de l'Etat doivent prendre en considération la capacité à moyen et long terme du pays. Il faut tenir compte de l'aptitude de l'Etat à collecter et générer des ressources afin de pouvoir financer sur une longue période, à l'échelle du pays, la mise en place d'une police, d'une armée, d'un système judiciaire, d'une administration civile et d'autres institutions étatiques efficaces.* »¹⁵⁹¹ Outre l'attention soutenue de la Communauté internationale, qu'il importe de maintenir, il convient à l'Afghanistan, un pays qui a tant souffert et (sup)porté une bonne partie des maux de l'humanité, de faire le grand saut vers les principes universels par une adaptation de traditions obscurantistes et *patrimonialistes* aux valeurs qui garantissent la sécurité et la prospérité des sociétés modernes.

Comme le recommande pertinemment VAUVENARGUES : « *Qui sait tout souffrir peut tout oser.* »¹⁵⁹² L'intérêt soutenu actuellement manifesté par la Communauté des Etats sur son processus de redressement constitue le moment ou jamais, pour l'Afghanistan, d'oser

¹⁵⁸⁷ DUPAIGNE Bernard, « Un pays entre espoir et déception », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 112, Janvier 2006, pp. 7-9, *Op. cit.*

¹⁵⁸⁸ KESSEL Joseph, *Les Cavaliers*, Gallimard, Collection « Folio », Paris, 1967, p. 13.

¹⁵⁸⁹ KHERAD Rahim, « Afghanistan. Désillusions de paix », *Mélanges en hommage à Jean-André TOUSCOZ-Droit international et coopération internationale*, France Europe Editions Livres, Nice, 2007, pp. 965-969 ; DUPAIGNE Bernard, « Un pays entre espoir et déception », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 112, Janvier 2006, pp. 7-9.

¹⁵⁹⁰ JOHNSON Chris et JOLYON Leslie, *Afghanistan. The mirage of Peace*, "The most powerful book on post-9/11 Afghanistan that you will be likely to read" (Ahmed RASHID), Zed Books, London, 2004, 237 p.

¹⁵⁹¹ *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales. Rapport du Secrétaire général* du 18 Mars 2005, Document A/59/744-S/2005/183, *Op. cit.*, paragraphe 66, point d).

¹⁵⁹² Voir Luc de Clapiers VAUVENARGUES, *Réflexions et Maximes*, in SAINTE-BEUVE, *Les moralistes français. Pensées de Pascal, Maximes et Réflexions de Larocheffoucauld, Caractères de La Bruyère, Œuvres de Vauvenargues*, Garnier Frères, Libraires-Editeurs, Paris, 1875, p. 661.

la démocratie et l'Etat de droit ; la paix et le développement durable ; la prédominance des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans sa nouvelle gouvernance. Pour faciliter l'effectivité de la souveraineté et de la démocratie afghanes, les analyses tirées de la présente étude invitent à préconiser un certain nombre de propositions à l'usage des acteurs internes et externes de l'aventure étatique¹⁵⁹³ qui se joue en Afghanistan :

- ✓ Convoquer une Conférence internationale sur la question des frontières afghanes, dont les délimitations problématiques avec le Pakistan en sont le symbole ;
- ✓ Créer une juridiction pénale spéciale pour l'Afghanistan, compétente pour connaître de tous les problèmes internes et externes inhérents à la crise afghane, de l'économie de la drogue aux actes de terrorisme ;
- ✓ Organiser une véritable *Loya Jirga* de Réconciliation Nationale, afin d'exorciser le passé¹⁵⁹⁴.

L'Europe peut et doit d'ailleurs occuper une place de choix dans ces dynamiques, dont dépendent la stabilité¹⁵⁹⁵ d'une région sensible et vers laquelle se déplacent les nouveaux antagonismes et les enjeux de sécurité de demain. Mais, de l'implication européenne dans la prévention et la gestion de crise en Afghanistan dépend aussi et surtout, le succès du maintien de la paix et de la sécurité internationales. M. Robert SCHUMAN¹⁵⁹⁶ ne préconise pas autre chose, lorsque, observant que : « *La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent* », il déclare que « [l]a contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. » L'idée de « Force tranquille » ou *Soft Power* qu'évoque, bien à propos, M. Tzvetan TODOROV¹⁵⁹⁷ à son sujet, ne saurait donc signifier que l'Europe renonce à la maîtrise et à l'usage nécessaires de la coercition en tant que modes d'influence et de gouvernance internationales. Si l'Afghanistan ne fait pas – encore – l'objet d'une action militaire de Forces européennes, d'autres théâtres tels le Tchad et le Darfour ; les Balkans, la

¹⁵⁹³ BAGUENARD Jacques, *L'Etat. Une aventure incertaine*, Ellipses, Collection « Mise au point », Paris, 1998, 160 p.

¹⁵⁹⁴ MOREAU DEFARGES Philippe, « Les sociétés s'interrogent sur leur passé et sur les crimes qui les hantent », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 235-237 ; Egalement, ARNOULD Valérie, « Justice after Civil Wars : Truth Commissions' and War Crimes Tribunals' Contribution to Post-Conflict Reconciliation », *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 2, pp. 141-158.

¹⁵⁹⁵ Selon une observation fort pertinente les positionnements des acteurs stratégiques tendent à démontrer que « La sécurité internationale repose sur la perception du danger et de la menace. Elle n'est pas synonyme de paix, mais de tranquillité. La sécurité n'est pas la paix et cette dernière n'apporte pas obligatoirement la sécurité. » DOMBROWSKY Patrick, PIERNAS Simone, *Géopolitique du nouvel Afghanistan*, Préface de Zalmai HAQUANI, Editions Ellipses, Collection « Référence Géopolitique », Paris, 2005, p. 79.

¹⁵⁹⁶ Déclaration du 9 Mai 1950, in CLERGERIE Jean-Louis, FAURE-TRONCHE Véronique, *Le système juridique de l'Union européenne*, Editions ellipses, Collection « Mise au point », Paris, 2004, Annexes, p. 111.

¹⁵⁹⁷ TODOROV Tzvetan, *Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un Européen*, Paris, Robert Laffont, 2003, pp. 80-83, Cité par VUKCEVIC Dejana, « L'émergence d'une Europe de la défense : difficultés et perspectives », Thèse, Université Nancy 2, *Op. cit.*, p. 560, p. 561.

République Démocratique du Congo voient se dessiner la vocation mondiale de ce nouvel acteur des Relations internationales¹⁵⁹⁸.

En l'état, il convient de souligner que l'expression de la liberté collective¹⁵⁹⁹ des Etats membres de l'UE se manifeste dans un instrument conceptuel inédit, la Stratégie européenne de sécurité, dont le programme constitue un parfait condensé des tâches à mener par les acteurs externes et internes en Afghanistan : « *La qualité de la société internationale dépend de la qualité des gouvernements qui en sont les fondements. La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'Etats démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'Etat de droit et protéger les droits de l'homme : ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international.* »¹⁶⁰⁰ Peut-on, à cet égard, considérer qu'à travers son implication au processus de mutation de l'Etat et de la Nation en Afghanistan, l'Europe saisit le meilleur prétexte pour s'infiltrer dans le nouveau *Grand Jeu* qui s'est ouvert en Asie Centrale après la commotion du 11 Septembre 2001?¹⁶⁰¹

¹⁵⁹⁸ VUKCEVIC Dejana, « L'émergence d'une Europe de la défense : difficultés et perspectives », *Op. cit.*, pp. 348-354.

¹⁵⁹⁹ PLIAKOS Asteris, « La souveraineté internationale de l'Union européenne : de la puissance étatique à la liberté collective », *Revue du Droit de l'Union européenne* 1/2005, pp. 11-23.

¹⁶⁰⁰ GNESOTTO Nicole (Dir.), *Une Europe sûre dans un monde meilleur : Stratégie européenne de sécurité*, notamment, section intitulée *Un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace*, L'Institut d'Etude de Sécurité de l'Union Européenne, Document proposé par Javier SOLANA et approuvé par les Chefs d'Etats et de gouvernements au Conseil européen du 12 Décembre 2003, *Op. cit.*, p. 19.

¹⁶⁰¹ PIATIGORSKY Jacques et SAPIR Jacques (Dir.), *Le Grand Jeu. XXIe siècle, les enjeux géopolitiques de l'Asie centrale*, Editions Autrement, *Collection « Mémoires/Histoire »*, *Op. cit.*, 252 p.

BIBLIOGRAPHIE

Plan de la bibliographie

I-OUVRAGES

- A)-Droit et études stratégiques sur l'Afghanistan
- B)-Droit communautaire, Droit général de l'Union européenne
- C)-Droit international public, Droit des gens
- D)-Droit public
- E)-Droit privé
- F)-Philosophie et théorie du droit
- G)-Relations internationales
- H)-Sciences politiques
- I)-Littérature, philosophie morale et politique

II-THESES

III-COLLOQUES, CONFERENCES ET SEMINAIRES

IV- ETUDES COLLECTIVES, RAPPORTS ET ENQUETES

V-ARTICLES

VI-SOURCES ELECTRONIQUES ET DOCUMENTATION AUDIO-VISUELLE

A)-Sites Internet

B)-Documentaires et reportages

VII-ENCYCLOPEDIES, DICTIONNAIRES ET LEXIQUES

VIII-RECUEILS ET ELEMENTS DE METHODOLOGIE

I-OUVRAGES

A)-Droit et études stratégiques sur l'Afghanistan

ABOU ZAHAB Mariam, ROY Olivier, *Réseaux islamiques : la connexion afghano-pakistanaise*, Editions Autrement, Collection « CERI-Autrement », Paris, 2002, 85 p.

ACHCAR Gilbert, *Le Choc des barbaries : Terrorismes et désordre mondial*, Éditions Complexe, Bruxelles, 2002, 165 pages.

ACHCAR Gilbert, *L'Orient incandescent : l'islam, l'Afghanistan, la Palestine : mise à l'épreuve d'une approche marxiste*, Lausanne, 2003, 300 p.

ALLIX Stéphane, *Afghanistan, aux sources de la drogue*, Editions Ramsay, Paris, 2003, 189 p.

ARCHAMBEAUD Gaït, *Le Principe d'Égalité et la Constitution de l'Afghanistan de janvier 2004*, Préface de Kacem Fazelly, L'Harmattan, Paris, 2005, 182 pages.

AZOY G. Whitney, *Bozkashi. Jeu et pouvoir en Afghanistan*, Editions Le Capucin, Collection « Les essais », Lectoure, 2002, 193 p.

BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan : Droit constitutionnel, histoire, régimes politiques et relations diplomatiques depuis 1747*, L'Harmattan, Paris, 2002, 443 pages.

BACHELIER Eric, *L'Afghanistan en guerre. La fin du grand jeu soviétique*, 1992, Presses universitaires de Lyon, Lyon, 1992, 135 pages.

BARRY Michael : *Le Royaume de l'Insolence. L'Afghanistan (1504-2001)*, Flammarion, Paris, 1996, 2002, 510 p.

CAUSSE Françoise, *Quand la France préférait les taliban. Massoud in memoriam*, Les Editions de Paris, Paris, 2004, 222 p.

CHOUVY Pierre-Arnaud, *Les territoires de l'opium : conflits et trafics du Triangle d'Or et du Croissant d'Or (Birmanie, Laos, Thaïlande et Afghanistan, Iran, Pakistan)*, Editions Olizane, Genève (Suisse), 2002, 539 p.

CLERC Jean-Pierre : *L'Afghanistan, otage de l'Histoire*, les Essentiels Milan, Toulouse, 2002, 63 p.

COOLEY John K., *CIA et Jihad 1950-2001 : contre l'URSS, une désastreuse alliance*, Trad. De l'anglais par Laurent Bury, Préface d'Edward W. Saïd ; Collaboration d'Edward Wadie, Bury Laurent, Editions Autrement, Collection « Frontières », Paris, 2002, 286 p.

DELLOYE Isabelle, *Femmes d'Afghanistan*, Phénus, Paris, 2002, 192 p.

DELSENNE Ludivine, *L'Afghanistan, berceau du terrorisme ?*, Lille, Institut de recherches internationales Européennes de Défense, 2002, 166 p.

DESSART Laurent, *Les Pachounes : Economie et culture d'une aristocratie guerrière (Afghanistan-Pakistan)*, Editions L'Harmattan, Collection « Recherches Asiatiques », Paris, 2001, 606 p.

DJALILI Mohammad-Reza et KELLNER Thierry : *Géopolitique de la nouvelle Asie Centrale*, Presses Universitaires de France, Paris, 2001, 313 pages.

DOLLOT René, *L'Afghanistan : histoire, description, mœurs et coutumes, folklore, fouilles*, Préface de Abel Bonnard, 1937, 319 p.

DOMBROWSKY Patrick, PIERNAS Simone, *Géopolitique du nouvel Afghanistan*, Préface de Zalmai Haquani, Editions Ellipses, Collection « Référence Géopolitique », Paris, 2005, 110 p.

DORRONSORO Gilles, *La révolution afghane. Des communistes aux talebân*, Karthala, Paris, 2000, 350 p.

DORRONSORO Gilles *et al.*, *Afghans, peuple déchiré 1992-2002*, Autrement, Paris, 2003, 179 p.

- DUPAIGNE Bernard, *Afghanistan, rêve de paix*, Buchet Chastel, *Collection* « au fait », Paris, 2002, 150 p.
- DUPAIGNE Bernard et ROSSIGNOL Gilles, *Le carrefour afghan*, Gallimard, *Collection* « Folio/actuel », Paris, 2002, 327 p.
- EDWARDS David B., *Before Taliban. Genealogies of the afghan Jihad*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 2002, 354 p.
- EMAM Fateh, *Au-delà des mers salées... Un désir de liberté* (Récit), Editions L'Harmattan, *Collection* « Graveurs de Mémoires », 2007, 399 p.
- ETIENNE Gilbert, *Imprévisible Afghanistan*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, 153 p.
- FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan : du provisoire au transitoire. Quelles perspectives ?*, Préface de Michael Barry, Editions Langues et Mondes, *Collection* « L'Asiathèque », Paris, 2004, 252 p.
- FURON Raymond, *L'Iran : Perse et Afghanistan*, Payot, Paris, 1951, 336 p.
- GÉLINA Sylvie, *Afghanistan . Du communisme au fondamentalisme*, L'Harmattan, Paris, 1997, 255 p.
- GODCHOT Jacques E., *Les constitutions du Proche et du Moyen-Orient : Afghanistan, Arabie Séoudite, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Grèce, Irak, Iran, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Soudan, Syrie, Turquie, Yémen*, Préface de Georges VEDEL, Sirey, Paris, 1957, 442 p.
- HAIDER Habib et NICOLAS François, *Afghanistan. Reconstruction et développement*, Autres Temps, Gémenos, 2006, pp.213-243 [262 p.]
- HALIMI Serge, VIDAL Dominique, MALER Henri, *L'opinion, ça se travaille : les médias & les guerres justes : Kosovo, Afghanistan, Irak*, Editions Agone, *Collection* « Eléments », Marseille, 2006, 223 p.
- HAQUANI Zalmai, *Une vie d'Afghanistan*, Entretiens avec Sébastien Brabant, Marc Hecker, Paul Presset, Préface de Roland Barraux, L'Harmattan, *Collection* « Inter-National », Paris, 2006, 266 p.
- JOHNSON Chris et JOLYON Leslie, *Afghanistan. The mirage of Peace*, "The most powerful book on post-9/11 Afghanistan that you will be likely to read" (Ahmed RASHID), Zed Books, London, 2004, 237 p.
- JUNEAU Thomas, HERVOUET Gérard, LASSERRE Frédéric (Dir.), *Asie Centrale et Caucase : une sécurité mondialisée*, Presses Universitaires de Laval, *Collection* « Politique étrangère et de sécurité », Québec, 2004, 242 p.
- KARAM Patrick, *Asie Centrale. Le Nouveau Grand Jeu*, L'Harmattan, Paris, 2002, pp. 1-108 [322 p.]
- KESSEL Joseph, *Les Cavaliers*, Editions Gallimard, *Collection* « Folio », 1967, 590 p.
- LABROUSSE Alain, *Afghanistan, Opium de guerre, opium de paix*, Mille et une nuits/Fayard, 2005, 394 p.
- LAFARGUE François, *Opium Pétrole & Islamisme La triade du crime en Afghanistan*, Ellipses, Paris, 2003, 124 p.
- LEFEBVRE Maxime, ROTENBERG Dan, GAUCHON Pascal, *La genèse du nouvel ordre mondial : de l'invasion de l'Afghanistan à l'effondrement du communisme*, Préface de Patrick Wajzman, Editions Ellipses, 1992, 303 p.
- LEVESQUE Jacques, GILLES Isabelle, *L'URSS en Afghanistan, 1979-1989 : de l'invasion au retrait*, Complexes, Bruxelles, 1990, 282 p.
- LÉVY Bernard-Henri, *Rapport au Président de la République et au Premier Ministre sur la contribution de la France à la reconstruction de l'Afghanistan*, Grasset/La Documentation française, Paris, 2002, 193 p.
- MAKHMALBAF Mohsen, *En Afghanistan, les bouddhas n'ont pas été détruits, ils se sont écroulés de honte*, Editions Mille et une nuits, Evreux, 2001, 110 p.

- NAHAVANDI Firouz, *L'Asie du Sud-Ouest : Afghanistan Iran, Pakistan*, L'Harmattan, 1991, 189 p.
- NIVAT Anne, *Lendemain de guerre en Afghanistan et en Irak*, Fayard, Collection « Le Livre de Poche », Paris, 2004, 478 p.
- POULTON Michelle, POULTON Robin, *L'Afghanistan*, Presses Universitaires de France, Collection « Que sais-je ? », Paris, 1981, 127 p.
- RASHID Ahmed, *L'ombre des taliban*, Editions Autrement, Collection « Autrement Frontières », Postface de Olivier Roy, Paris, 2001, 183 p.
- RINALDI Niccolò, *Dieu, guerre et autres paysages ? Voyages en Afghanistan*, Avant-propos de Daniel Cohn-Bendit, Préface de Jas Gawronski, L'Harmattan, Paris, 2001, 269 p.
- ROY Olivier, *L'Afghanistan : Islam et modernité politique*, Editions du Seuil, 1985, 321 p.
- STEWART Rory, *En Afghanistan*, Albin Michel, Collection « Latitudes », Paris, 2009, 327 p.
- WEBER Olivier et DOUETTE Samuel (Dir.) : *Routes de la Soie La mémoire retrouvée de l'Afghanistan*, Mille et une Nuits, Paris, 2004, 183 p.
- ZIKRIA Habib et MISSEN François, *Pour mieux comprendre l'Afghanistan*, Edisud, Aix-en-Provence, 2002, 142 p.

B)-Droit communautaire, Droit général de l'Union européenne

- ADAM Bernard (Éditeur), *L'Europe et la sécurité internationale*, Mémento Défense Désarmement 1997, Les Publications du GRIP, N° 218-221, Complexe, Bruxelles, 1997, 264 pages.
- BELANGER Michel, *Droit de la Communauté et de l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2001, 336 pages.
- BUFFOTOT Patrice, *Europe des armées ou Europe désarmée ?*, Editions Michalon, Collection « Ligne d'horizon », Paris, 2005, 115 p.
- BUSSIERE Robert (Sous la direction de), *L'Europe et la prévention des crises et des conflits. Le long chemin de la théorie à la pratique*, L'Harmattan, Paris, 2000, 235 p.
- CARTOU Louis, CLERGERIE Jean-Louis, GRUBER Annie, RAMBAUD Patrick, *L'Union européenne*, 4^e édition, Précis Dalloz, 2002, Paris, 774 pages.
- CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique Etrangère Nouveaux regards*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2002, 437 pages.
- CLERGERIE Jean-Louis et FAURE-TRONCHE Véronique, *Le système juridique de l'Union européenne*, Editions Ellipses, Collection Mise au point, Paris, 2004, p. 65.
- DEL VALLE Alexandre, *L'Europe contre l'Europe Bosnie-Kosovo-Tchéchénie...*, Editions des Syrtes, 2000, 431 p.
- DUMOULIN André, MATHIEU Raphaël, SARLET Gordon, *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire. Genèse, structuration, ambitions, limites*, Préface de Javier SOLANA, Editions Bruylant, Collection « Organisation internationale et Relations internationales », Bruxelles, 2003, 938 p.
- DURAND Marie-Françoise et VASCONCELOS Alvaro de (dir.), *La PESC : Ouvrir l'Europe au monde*, Presse de Sciences po, Paris, 1998, 341 pages.
- FABRE Dominique, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, la documentation française, Paris, N° 775-776, 22 novembre 1996, 158 pages.
- GALLET Bertrand, *La politique étrangère commune*, Economica, Paris, 1999, 158 p.
- GAUTRON Jean-Claude : *Droit européen*, Mémentos Dalloz, 10^e édition, Paris, 2002, 416 pages.

GROVE-VALDEYRON Nathalie et HAMDOUNI Saïd, *Les institutions internationales et communautaires*, Ellipses, Paris, 2002, 268 pages.

HUISSOUD Jean-Marc et ROYER Pierre (Coordonné par), *Europe : la puissance au bois dormant*, Rapport Anteios 2009, Presses Universitaires de France, Collection « Major », Paris, 2008, 375 p.

ISAAC Guy et BLANQUET Marc, *Droit général de l'Union européenne*, 9^e édition, Sirey, Collection « U-droit », Paris, 2006, 539 p.

LAIDI Zaki, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Les Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Collection « Nouveaux Débats », Paris, 2005, 159 p.

LOBKOWICZ Wenceslas, *L'Europe et la sécurité intérieure : Une élaboration par étapes*, La documentation Française, Paris, 2002, 246 pages.

MAURY Jean-Pierre, *La construction européenne*, Presses Universitaires Françaises, Paris, 1996, 332 pages.

MONTAIN-DOMENACH Jacqueline, *L'Europe et la sécurité intérieure*, Editions Montchrestien, Collection « Clefs Politique », Paris, 1999, 158 pages.

PAC Henri, *Défense et sécurité européenne*, Eyrolles, Paris, 1991, 152 pages.

QUERMONNE Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, 4^e édition, Montchrestien, Collection « Clefs Politique », Paris, 2001, 160 pages.

QUERMONNE Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, 6^e édition recomposée et actualisée (Traduction espagnole de la 5^e édition Editorial Juridica de Chile (Santiago du Chili), Editions Montchrestien, Collection « Clefs Politique », Paris, 2005, 158 p.

TERPAN Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 540 p.

VIARD Jean, NANCY Hugues (Dir.), *L'Europe face au nouvel ordre américain*, Le Monde et les éditions de l'Aube, Paris, 2002, 131 pages.

YAKEMTCHOUK Romain, *La politique étrangère de l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 2005, 482 p.

C)-Droit international public, Droit des gens

ACAKPO SATCHIVI Amakoué Francis, *Le déclin de l'Etat en droit international public*, L'Harmattan, Paris, Budapest, Torino, 2001, 316 p.

CARREAU Dominique, *Droit international*, 2^e Edition, Pedone, Paris, N° 1, 1988, 618 p.

CASSIN Barbara, Olivier Cayla et Philippe-Joseph Salazar (Dir.), *Vérité, réconciliation, réparation*, Seuil, Revue « Le Genre Humain », n° 43, 2004, 365 p.

COLUMELL, *De Re Rustis*, Lib. XI, Cap. I, cité par Samuel Von PUFENDORF, *Le Droit de la Nature et des Gens ou Système Général des Principes les plus importants de la Morale, de la Jurisprudence et de la Politique*, Edition de Bâle (Suisse), 1732, Liv. III, Chap. III, p. 320, 321.

CORTEN Olivier, *Le retour des guerres préventives : le droit international menacé*, Labor, Collection Quartier libre, 2003, 95 pages.

DJIENA WEMBOU Michel-Cyr, *Le droit international dans un monde en mutation : Essais écrits au fil des ans*, Edition L'Harmattan, Paris, 2003, 107 p.

DUMORNAY Jacques, *USA-11 Septembre 2001. Le mardi noir. Ben Laden-George Bush et le droit international*, Tome I, Presse de l'Imprimeur, Port-au-Prince, 2002, 101 p.

DUPUY René-Jean, *La communauté internationale entre le mythe et l'Histoire*, Economica/UNESCO, Paris, 1986, 183 p.

DUPUY René-Jean, *Le droit international*, Presses Universitaires de France, *Collection* « Que sais-je ? », 12^e édition, 80^e mille, Paris, 2001, 127 p. [erreur de numérotation dans l'ouvrage qui en dénombre plus de 129]

EVANS Mark (Ed.), *Just War Theory. A Reappraisal*, Edinburg University Press, Edinburg, 2005, 237 p.

FICHTE Johann Gottlieb, *De l'idée d'une guerre légitime : trois leçons faites à Berlin en mai 1813*, Traduction par M. Lortet, Edition Louis Babeuf, Imprimerie de G. de Rossary, Lyon, 1831, 50 p.

HAËRI Paul, *De la Guerre à la Paix. Pacification et stabilisation post-conflit*, Préface du Général de corps d'armée Antoine LECERF, Economica, *Collection* "Stratégies & Doctrines", Paris, 2008, 269 p.

LIEGEOIS Michel, *Maintien de la paix et diplomatie coercitive. L'organisation des Nations Unies à l'épreuve des conflits de l'après-guerre froide*, Préface du Général Jean Cot, Bruylant, Bruxelles, 2003, 236 p.

MARTIN Pierre-Marie, *Les échecs du droit international*, Presses Universitaires de France, *Collection* « Que sais-je ? », n°3151, Paris, 1996, 127 p.

MOREAU DEFARGES Philippe, *La communauté internationale*, PUF, *Collection* « Que sais-je ? », Paris, 2000, p. 5.

MOUELLE KOMBI Narcisse, *La guerre préventive et le droit international*, Dianoia, *Collection* « Jus data », Paris, 2006, 141 p.

MURACCIOLE Jean-François, *L'ONU et la sécurité collective*, Editions Ellipses, *Collection* « Le monde : une histoire, mondes contemporains », Paris, 2006, 176 p.

NEYRAC Georges, *Les guerres justes*, Jacob-Duvernet, Paris, 2006, 198 p.

PETIT Yves, *Droit international du maintien de la paix*, Préface de Pierre-Marie DUPUY, LGDJ, *Collection* « Systèmes », Paris, 2000, 216 p.

QUOC DINHE Nguyen, Patrick DAILLIER, Alain PELLET, *Droit international public*, 6^e édition, L.G.D.J., 1999, 1455.

REYDAMS Luc, *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, Capetown, Juta & Co, 1998, 5 volume, 2739 p [extraits, in *Revue québécoise de droit international*, (2002) 15.1, pp. 241-244].

SAYEGH Raymond, *A quoi sert l'ONU ?*, Les Editions de L'Hèbe, *Collection* « La question », Paris, 2002, 79 p.

TAGHI KAROUBI Mohammad, *Just or Unjust War ? International Law and Unilateral Use of Armed Force by States at the Turn of the 20th Century*, Asghat, 2004, 267 p.

VIRALLY Michel, *L'Organisation mondiale*, Edition Armand Colin, *Collection* « U », Paris 1972, 587 p.

D)-Droit public

BAGUENARD Jacques, *L'Etat. Une aventure incertaine*, Ellipses, *Collection* « Mise au point », Paris, 1998, 160 p.

BURDEAU Georges, *L'Etat*, Editions du Seuil, *Collection* « Politique », Paris, 1970, 182 p.

CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Librairie de la société du Recueil Sirey, Paris, Tome premier, 1920- Editions du CNRS, 1962, 837 p.

CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Librairie de la société du Recueil Sirey, Paris, Tome deuxième, 1922- Editions du CNRS, 1962, 638 p.

DUGUIT Léon, *Souveraineté et liberté : leçons faites à l'Université Columbia, New-York (1920-1921)*, Librairie Félix Alcan, 1922, 208 p.

DUGUIT Léon, *Leçons de Droit public général faites à la Faculté de Droit de l'Université égyptienne pendant le mois de Janvier, Février et Mars 1926*, Editions E. de Boccard, Paris, 1926, 340 p.

FAVOREU Louis *et al.*, *Droit constitutionnel*, 6^e édition, Dalloz, *Collection* « Précis Dalloz-Droit public-science politique », Paris, 2007, p. 101.

KLEIN Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, *collection* « Les voies du droit », 1996, p. 192 notamment [217 p.]

PETIT Jacques, *Contribution à l'étude des conflits des lois dans le temps en droit public interne*, Paris, LGDJ, *Collection* « Bibliothèque de droit public », 2002, 662 p.

PRELOT Marcel, *Précis de droit constitutionnel*, 3^e édition, Paris, Dalloz, 1955, pp. 246-248.

PRELOT Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 5e édition, Précis Dalloz, Paris 1972, 925 p.

SIEYES Emmanuel-Joseph (l'Abbé), *Préliminaire de la constitution française. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen*, Imprimerie Baudoin, Paris, Juillet 1789, p. 35.

E)-Droit privé

BOULARD Louis, *L. Salvius Julius. Son œuvre, ses doctrines sur la personnalité juridique*, ouvrage tiré d'une Thèse pour le doctorat, Editions Arthur Rousseau, Paris, 1902, 428 p.

MAZEAUD Henri et Léon, MAZEAUD Jean, CHABAS François et LAROCHE-GISSEROT Florence, *Leçons de droit civil. Les personnes. La personnalité. Les incapacités*, 8^e édition, Montchrestien, Paris, 1997, p. 1.

ROUBIER Paul, *Le droit transitoire (conflits des lois dans le temps)*, 1929 ; 2^e édition refondue, Dalloz/Sirey, Paris, 1960, 590 p.

SALEILLES Raymond, *De la personnalité juridique. Histoire et théories*, 2^e édition, Librairie Arthur Rousseau, Rousseau & C^o, Paris, 1922, p. VIII.

F)-Philosophie, théorie du droit et de la justice

DELSOL Chantal, *La grande méprise. Justice internationale, gouvernement mondial, guerre juste...*, La Table Ronde, *Collection* « Contretemps », Paris, 2004, 170 p.

HAURIOU Maurice, *Aux sources du Droit. Le Pouvoir, l'Ordre et la Liberté*, Cahiers de la Nouvelle Journée, n°23, 1933, Librairie Bloud & Gay, Paris, 1933-Publication du Centre de Philosophie politique et juridique de l'Université de Caen, 1986, 191 p.

HERON Jacques, *Principes du droit transitoire*, Dalloz, *collection* « Philosophie et théorie générale du droit », Paris, 1996, 168 p.

KANT Emmanuel, *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*, Préface de Charles LEMONNIER, G. Fischbacher, Paris, 1880, 65 p.

KANTOROWICZ Ernst, *Les deux Corps du Roi. Essai sur la théorie politique au Moyen Age*, Traduit de l'anglais par Jean-Philippe GENET et Nicole GENET, Gallimard, Paris, 1989, 638 p.

OST Pierre, *Le temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999, p. 187.

RAWLS John, *Théorie de la justice*, Première partie, par Emmanuel Picavet, Editions Ellipses, *Collection* « Philo-textes Commentaire », Paris, 2001, 72 p.

G)-Relations internationales

ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Huitième Edition, avec une présentation inédite de l'auteur, Calmann-Lévy, Collection « Liberté de l'esprit », Paris, 1984, 794 p.

BADIE Bertrand, *Un monde sans souveraineté, les Etats entre ruse et responsabilité*, Edition Fayard, « L'Espace du politique », 1999, 306 p.

BAUER Alain et RAUFER Xavier, *La guerre ne fait que commencer*, Gallimard, Collection « Folio Documents », Paris, 2002, 487 p.

BONIFACE Pascal (Dir.), *Le 11 septembre : Un an après*, PUF, Paris, 2002, 191 pages

BRICMONT Jean, CHOMSKY Noam, KLEIN Naomi, MORELLI Anne, *La fin de « la fin de l'histoire »*, Aden, Bruxelles, 2001, 65 p.

CHARILLON Frédéric (Dir.), *Politique Etrangère. Nouveaux regards*, Presses de la Fondations Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2002, 437 p.

CHEVALERIAS Alain, *La Guerre infernale*, Editions de Rocher, 2001, 216 p.

CHOMSKY Noam, *11/9 : Autopsie des terrorismes*, Le Serpent à Plumes, Paris, 2001, 153 p.

CLERGEAT Romain et alii, *11 septembre 2001. La Guerre: Enquête sur un attentat contre l'humanité*, Filipacchi-Paris Match, 2001, 213 p.

COURMONT Barthélémy et RIBNIKAR Darko, *Les guerres asymétriques. Conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, Presses Universitaires de France, Collection « Enjeux stratégiques », IRIS, Paris, 2002, p. 159

DERRIDA Jacques, HABERMAS Jürgen, *Le « concept » du 11 septembre*, Dialogues à New York (octobre-décembre 2001) avec Giovanna Borradori, Galilée, Collection « La philosophie en effet », Paris, 2004, 244 p.

DIDIER Anne-Line et MARNET Jean-Luc, *Etats « échoués », mégaloilles anarchiques*, PUF, Paris, 2001, 173 p.

GAYRAUD Jean-François et SENAT David, *Le terrorisme*, PUF, Collection « Que-sais-je ? », Paris, 2002, 127 p.

GOLDNADEL William, *Le Nouveau bréviaire de la haine*, Ramsay, 2001, 158 p.

HUGO Victor, *Œuvres complètes, Actes et paroles*, Paris Hetzel et Cie et Quantin, 1882, tome I, pp. 425-426.

HUNTINGTON Samuel P., *Le choc des civilisations*, Odile Jacob, Paris, 2000, 545 p.

JACQUARD Roland, *Les archives secrètes d'Al-Qaida : Les héritiers de Ben Laden*, Jean Picollec, Paris, 2002, 367 pages.

KAGAN Robert, *La puissance et la faiblesse : Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Traduit de l'anglais (Etats-Unis) par Fortunato ISRAEL, Editions Plon, (Hachette Littératures, Collection Pluriel/Actuel), Paris, 2004, 160 p.

LAFOND Eric, HUBLOT Guillaume, *11 septembre 2001, un tournant dans la politique étrangère occidentale? L'Harmattan*, Paris, 129 pages

LEFEBVRE Maxime, *Le jeu du droit et de la puissance*, Presses Universitaires de France, Collection « Précis de relations internationales », Paris, 2000, 542 pages.

MARRET Luc, *La fabrication de la paix : nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, Ellipses, Collection « Perspectives stratégiques », Fondation pour la Recherche stratégique, Paris, 2001, 158 pages.

RAMONET Ignacio, *Géopolitique du chaos*, Gallimard, Collection « Folio/Actuel », Paris, 2002, 267 p.

ROCHE Jean-Jacques, *Le système international contemporain*, 3^e édition, Montchrestien, Collection « Clefs/Politique », Paris, 1998, 156 p.

ROY Olivier, *Les illusions du 11 septembre : Le débat stratégique face au terrorisme*, Editions du Seuil, Collection « La République des idées », Paris, 2002, 86 pages.

SENARCLENS Pierre de, *La mondialisation : Théories, enjeux et débats*, Armand Colin, Paris, 2002, 248 pages.

WEISSMAN Fabrice (Dir.), *A l'ombre des guerres justes*, Flammarion, Paris, 2003, 375 p.

ZORGBIBE Charles, *L'après-guerre froide en Europe*, PUF, Collection « Que sais-je ? », Paris, 1993, 127 p.

H)-Sciences politiques

AURACHER Tim, *Le Gabon, une démocratie bloquée ? Reculs et avancées d'une décennie de lutte*, L'Harmattan, Collection « Etudes Africaines », Paris, 2001, 135 p.

BADIE Bertrand, *L'Etat importé*, Fayard, Collection « L'espace du politique », Paris, 1992, 334 p.

BIRNBAUM Pierre, *Les Sommets de l'Etat*, Editions du Seuil, Collection « Points/Essais », Paris, 1977, 86 p. [Notamment, pp. 12-14 : la prétention de l'Etat à l'indépendance].

CICERON, *De la République. Suivi des plus célèbres chapitres de La Politique d'Aristote et De l'Esprit des Lois de Montesquieu et de nombreux extraits de Platon, Polybe, J.-J. Rousseau, V. Cousin, etc. propres à compléter ou à éclaircir l'œuvre de Cicéron*, Edition Nouvelle, Introduction et notes critiques en français de A. Fouillé, Ch. Delagrave et Cie, Paris, 1868, 314 p.

CICERON, *Traité des devoirs*, Hachette, Paris, 1877, traduction française par E. Sommer, 218 p.

CROZIER Michel, *La Société bloquée*, troisième Editions du Seuil, Collection « Points Essais », Paris, 1970, 1994, 201 p.

DAHL Robert Alan, *Polyarch : Participation and Opposition*, Yale University Press, London, 1973, 257 p.

DUMONT René, *La démocratie pour l'Afrique. La longue marche de l'Afrique noire vers la liberté*, Collaboration Charlotte Paquet, Editions du Seuil, Collection « Points Actuels », Paris, 1993, 343 p.

ENCEL Frédéric, *La démocratie à l'épreuve de l'islamisme*, Flammarion, Paris, 2002, 203 p

KRULIC Brigitte, *La Nation : Une idée moderne*, Ellipses, Paris, 1999, 176 p.

MACHIAVEL Nicolas, *Le Prince*, Traduction de V. Périès revue par Joël Gayraud et Jérôme Vérain, Postface par Joël Gayraud, Editions Mille et une nuits, n° 223, Septembre 2000, imprimé à Turin, 127 p.

RENAN Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Editions de l'Imprimerie Nationale, Collection « Acteurs de l'histoire », Paris, 1995, 260 p.

RENAN Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Suivi de Préface aux *Discours et Conférences* et Préface à *Souvenirs d'enfance et de jeunesse*, Introduction de Roland BRETON, Editions Le mot et le reste, Collection « Attitudes », Marseille, 2007, 48 p.

SIEYES Emmanuel-Joseph (l'Abbé), *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?*, 1789, 127 p.

WOLTON Thierry : *La fin des nations*, Plon, 2002, 170 p.

I)-Littérature, philosophie morale et politique

CYMBALA Jim, *11 septembre 2001...Signe des temps ?*, Traduction française par Aline Neuhauser, Editions Vida, Nîmes, 2002, 109 p.

CYRULNIK Boris, *Un merveilleux malheur*, Odile Jacob, Collection « Poche Odile Jacob », n° 78, Paris, 1999, 2002, 218 p.

KOUCHNER Bernard, *Le malheur des autres*, Edition Odile Jacob, Paris, 1991, 340 p.

OBAMA Barack, *Les rêves de mon père. L'histoire d'un héritage en noir et blanc*, Presses de la Cité, Collection « Points », 2008, p. 50.

RIOUX J.F., *L'intervention armée peut-elle être juste ? aspects moraux et éthiques des petits points chauds*, FIDES, Québec, 2007, 270 p.

RUYSSSEN Théodore, *La philosophie de la paix*, V. Giard et E. Brière, Paris, 1904, 50 p.

SAINTE-BEUVE, *Les moralistes français. Pensées de Pascal, Maximes et réflexions de Larocheffoucauld, Caractères de La Bruyère, Œuvres de Vauvenargues*, Garnier Frères, Libraires-Éditeurs, Paris, 1875, p. 661.

WALZER Michael, *Guerres justes et injustes. Argumentation morale avec exemples historiques*, Traduit de l'anglais (Etats-Unis) par Simone Chambon et Anne Wicke, Avant-propos inédit de l'auteur, Traduit de l'anglais (Etats-Unis) par Pierre-Emmanuel Dauzat, Editions Gallimard, Collection « folio/essais », Paris, 2006, 677 p.

II-THESES

AKTYPIS Spyridon, « *L'institution de la légitime défense en droit international : du droit naturel à l'ordre public international* », Thèse pour le Doctorat de l'Université de Paris II (Panthéon-Assas), 2007.- 631 f.- Directeur : Emmanuel DECAUX.

KONAN Line Missibah, « *Le transfert du pouvoir constituant originaire à une Autorité internationale* », Thèse de doctorat en Droit Public, Université Nancy 2, 2007, Sous la direction de M. le Professeur Auguste MAMPUYA, 441 p.

KREIPE Nils, « *Les "autorisations" données par le Conseil de sécurité à des mesures militaires*, Thèse pour le doctorat de l'Université de Paris X-Nanterre et Westfälische Wilhelms-Universität, Droit public 2004. - 441 p. - Directeurs : Alain PELLET et Stefan KADELBACH.

MASKROT EL IDRISSE Latifa, « *La protection des populations civiles victimes de conflits armés ayant entraîné le prononcé d'un embargo international* », Thèse pour le Doctorat de l'Université de Montpellier I 2005, 404 f. - Directeur : Gérard GONZALEZ.

NEVEU Sandra, « *L'internationalisation des conflits internes* », Thèse pour le doctorat de l'Université de Poitiers, Droit 2005. - 2 vol. 501 f. - Directeur : François THIBAUT.

NOBLECOURT Virginie, « *L'Etat-nation et la supranationalité européenne en Droit constitutionnel français* », Thèse de doctorat en Droit Public, Université Nancy 2, 2002, Sous la direction de M. le Professeur Stéphane PIERRE-CAPS, 778 p.

REBOURG-ROESLER Christine, « *Du visible au lisible. Essai d'application sémiotique et linguistique sur le texte-Rorschach dans une perspective diagnostique différentielle* », Thèse de doctorat en Psychologie, Université Nancy 2, 2005, Sous la direction de M. le Professeur Claude de TYCHEY, 292 p., Annexes exclues.

REVAH Olivier, « *La gouvernance du post-conflit interne : Procédés de réhabilitation de l'Etat et de la Nation* », Thèse pour le Doctorat l'Université de Nice-Sophia Antipolis, Institut du droit de la paix et du développement, Droit public 2006.- 2 vol. 660 p.- Directeur : Antoine-Jean LEONETTI.

TERPAN Fabien, « *La politique étrangère de sécurité commune de l'Union européenne* », Thèse de Doctorat en Droit Public, Université Grenoble 2, Pierre MENDES-France, Sous la direction de M. le Professeur Jean-François GUILHAUDIS, 672 p.[2 volumes].

VUKCEVIC Dejana, « *L'émergence d'une Europe de la défense : difficultés et perspectives* », Thèse de doctorat en Droit communautaire, Université Nancy 2, 26 Janvier 2007, Sous la direction de M. le Professeur Jean-Denis MOUTON, 629 p.

III-COLLOQUES, CONFERENCES ET SEMINAIRES

BACOT-DECRIAUD Michèle et PLANTIN Marie-Claude (Textes rassemblés par), “La Communauté, la défense et la sécurité européenne. Une identité européenne en matière de défense et de sécurité est-elle possible?”, Colloque, Université Lumière Lyon 2, 29 et 30 novembre 1989, CERIEP 1991, Lyon, 224 p.

BOINET Alain et al., *Afghanistan. La mémoire assassinée*, Colloque “Patrimoine d'Asie centrale” UNESCO, le 2 Mars 2001, Editions Mille et une nuits, *Collection* « Les petits livres », n° 39, Octobre 2001, imprimé à Evreux, 141 p.

PEIGNEY Pierre (Textes recueillis et présentés par), “La gestion des sorties de crise. Actions civilo-militaires et opérations de reconstruction”, colloque organisé par l'Union des associations d'auditeurs de l'Institut des hautes de Défense nationale (UAIHEDN) et par la Fondation pour les études de défense (FED-CREST), le 17 Décembre 1997 à l'Ecole militaire de Paris, La Documentation française, *Collection* « Perspectives stratégiques », Paris, 1998, 157 p.

VRIGNON Bernard et CHEK Agnès (Dir.), “Quelle paix pour le nouveau siècle?”, Colloque national organisé à la cité des Congrès de Nantes les 16 et 17 Décembre 2000, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 2001, 206 p.

IV- ETUDES COLLECTIVES, RAPPORTS ET ENQUETES

EHRHART Hans-Georg, “Quel modèle pour la PESC?”, *Cahiers de Chaillot*, n°55, Octobre 2002, 79 p.

GNESOTTO Nicole : “La Politique étrangère et de sécurité commune”, in *L'Union européenne*, Les notices de la documentation Française, Paris, 1999, pp. 155 à 132.

GNESOTTO Nicole (Dir.) : “Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité”, Document proposé par Javier SOLANA et adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles, le 12 décembre 2003, au Conseil Institut d'Etudes de sécurité de l'Union européenne, Paris, 26 p.

Institut Européen de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, “L'Europe et la Sécurité Internationale”, *Mémento Défense-Désarmement 1997*, GRIP, Editions Complexe, pp. 63-121, pp.153-167 et pp. 191 à 203

International Crisis Group, “Rebuilding the Afghan State : The European Union's Role”, *Asia Report* N° 107-30 November 2005, 18 p.

GUEHENNO Jean-Marie, ORTEGA Martin (Dir.), “The European Union and The United Nations. Partners in effective Multilateralism”, *Cahiers de Chaillot* N° 78, Juin 2005, 105 p.

HASSNER Pierre, “Les Etats-Unis : la force de l'empire ou l'empire de la force?”, *Cahiers de Chaillot* N°54, Septembre 2002, 49 p.

LASCHET Armin, Rapport sur les relations UE-ONU : Résolution (P5_TA-PROV(2004)0037) du Parlement européen sur les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations unies (2003/2049(INI)).

MIGNON Jean-Claude, *Rapport d'information* au nom des délégués de l'Assemblée nationale à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'activité de cette Assemblée au cours de la troisième partie de sa session ordinaire de 2003, n° 1045: “Les droits des personnes détenues par les Etats-Unis en Afghanistan et sur la base de Guantanamo Bay”, pp. 20-25 .

MÜLLER Harald, "Terrorisme, prolifération : une approche européenne de la menace", *Cahiers de Chaillot* N° 58, mars 2003, 58 p.

NKUNDABAGENZI Félix, PAILHE Caroline et PECLOW Valérie : "L'Union européenne et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur", rapport du GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) 2002/2, Bruxelles, 72 pages.

PENONE Fabien, LE GAL Hélène, PURCARESCU Dana, MONTANT Jérôme et DOMINO Xavier, "Petit guide de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)", rédigé avec la Délégation française auprès du Comité politique et de sécurité de l'UE, avec le concours de la Représentation militaire française auprès de l'UE, 26 Juillet 2005, 40 p.

PFISTER Stéphane, "Les avantages comparatifs de l'Union européenne dans la gestion des crises et la sortie des conflits", Publications euryopa, Institut européen de l'Université de Genève, Septembre 2004 (accessible dans www.unige.ch/ieug), 227 p.

RAMELOT Vincent et REMACLE Eric : "L'OSCE et les conflits en Europe", Les Dossiers du GRIP N° 203-204, Mensuel 7-8/95, Bruxelles, 136 pages.

REMACLE Eric : "La politique étrangère européenne : de Maastricht à la Yougoslavie", Les Dossiers du GRIP N° 167, Bruxelles, 1992, 60 pages.

RGDIP, "Notion de personnalité objective (CICR en l'occurrence)", Tome 107, 2003-4, pp. 981 et ss.

ROY Olivier, "Afghanistan : la difficile reconstruction d'un Etat", *Cahiers de Chaillot* N° 73, Décembre 2004, 73 p.

SANTO Sandrine, "L'ONU face au terrorisme", rapport du G.R.I.P. (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité), 2001/5, Bruxelles, 35 p.

SCHOUTHEETE Philippe, "La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD", *Cahiers de Chaillot*, n°71, Octobre 2004, 81 p.

SCHMITT Buckard, "L'Europe de l'armement. Les textes fondamentaux de la coopération européenne", *Cahiers de Chaillot*, n° 59, Avril 2003, 189 p.

SISSENER Tone K et KARTAWICH Linda, "Afghanistan : Parliamentary and Provincial Elections September 2005", NORDEM (Norwegian Centre for Human Rights) Report 14/2005

TERRENOIRE Alain, "Les Balkans occidentaux et l'Union européenne", Avis et Rapports du Conseil Economique et Social N° 23, Année 2007, Jeudi 29 Novembre 2007, Mandature 2004-2009, Séance du Bureau du 23 Octobre 2007, 76 p.

VINÇON Serge, ROHAN Josselin, BOULAUD Didier, GAUTIER Gisèle et LUC Hélène, "Afghanistan, an IV: Une stabilisation fragile", rapport N° 339, 2004-2005, Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat, 50 p.

V-ARTICLES

ABI-SAAB Georges, « La reformulation des principes de la Charte et la transformation des structures juridiques de la communauté internationale », *Mélanges Michel Virally*, A. Pedone, Paris, 1991, pp. 1-8.

ABOU ZAHAB Mariam, « Pakistan, les hoquets de l'Histoire », *Politique Internationale*, n° 94, hiver 2001-2002, pp. 49-66.

ALCAIDE FERNANDEZ Joaquin, « Contre-mesure et règlement des différends », *R.G.D.I.P.* tome 108, 2004-2, pp. 347-380.

ALABRUNE François : « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », *AFDI XLV-1999*, pp. 226-279.

- ALLAND Denis, « La légitime défense et les contre-mesures dans la codification du droit international de la responsabilité », *Journal de Droit international*, 1983, pp. 729-762.
- ALLOU Serge, « Les pouvoirs locaux s'affirment, y compris sur la scène internationale », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 229-231.
- AMBROSETTI David, « Les opérations de paix de l'ONU face au risque d'un discrédit irrémédiable : la faiblesse et la sélectivité », *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 2, pp. 123-139.
- ANDERSSON Nils, « Droit international humanitaire et terrorisme », in ANDERSSON Vils, IAGOLNITZER Daniel et RIVASSEAU Vincent (Dir.), *Justice internationale et impunité, le cas des Etats-Unis*, Editions L'Harmattan, Paris, 2007, pp. 271-278.
- ANDREANI Gilles : « Le fédéralisme et la forme des institutions européennes », *A.F.R.I.*, 2001, Vol. 2, pp. 165-186.
- ANDREANI Gilles, « La guerre contre le terrorisme. Le piège des mots », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, pp. 102-114.
- ANTONELLI Etienne : « Droit, institution sociale », *Mélanges en l'honneur de Paul ROUBIER*, Tome I.- Théorie générale du Droit et droit transitoire, op cit, pp. 7-27.
- ARNOULD Valérie, "Justice after Civil Wars : Truth Commissions' and War Crimes Tribunals' Contribution to Post-Conflict Reconciliation", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 2, pp. 141-158.
- ASPREMONT Jean d', « La création internationale d'Etats démocratiques », *R.G.D.I.P.* Tome 109, 2005-4, pp. 889-908.
- AULAGNON Lucien : « Aperçus sur la force dans la règle de Droit », *Mélanges en l'honneur de Paul ROUBIER*, Tome I.- Théorie générale du Droit et droit transitoire, Op. cit, pp.29-37.
- AYACHE Georges : « Puissance et influence dans le cadre des relations internationales post-Guerre froide. Le cas de la France », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 384-398.
- AZAR Aïda, « Le Tribunal spécial pour le Liban : Une expérience originale ? », *R.G.D.I.P.* 2007-3, pp. 643-658.
- BADIE Bertrand, « D'une souveraineté fictive à une post-souveraineté incertaine », *Studia Diplomatica*, Vol. LIII, 2000, N° 5, pp. 5-13.
- BADIE Bertrand, « Les attentats du 11 septembre 2001 obligent à repenser la puissance », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 65-67.
- BALMOND Louis (Dir.), « Afghanistan. Insécurité permanente », *R.G.D.I.P.* Tome 107, 2003-3, p. 715.
- BANIFATEMI Yas, « La lutte contre le financement du terrorisme international », *A.F.D.I.* 2002, pp. 103/128.
- BARBERIS Julio A. : « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire : perspectives théoriques et évolution du Droit International », *A.F.D.I.* XLV-1999, pp. 132-147.
- BARTHEZ Alain, « La communauté internationale », *Questions internationales* n° 8-Juillet-Août 2004, p.117.
- BATIFFOL Henri : « Conflits mobiles et droit transitoires », *Mélanges en l'honneur de Paul ROUBIER*, Tome I.- Théorie générale du Droit et droit transitoire, Librairie Dalloz & Sirey, Paris, 1961, pp.39-52.
- BAUDOIN Patrick et BERNARD Antoine, « Les progrès du multipartisme cachent la persistance du manque de démocratie », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 202-204.

- BEGER Nicolas J., BARTHOLME Philippe, "The EU's quest for Coherence in Peacebuilding : Between Good intentions and Institutional Turf Wars", *Studia Diplomatica*, Brussels Journal of International Relations, Vol. LX : 2007, N°1, pp. 245-263.
- BELLAMY A. L. et P.D. WILLIAMS P.D., «Who's keeping the peace? Regionalization and contemporary peace operations», *International Security*, vol. XXIX, n° 4, printemps 2005, pp. 57-195.
- BELTRAN Jacques, « Les Etats-Unis et le concept de *States Of Concern* : vers la fin du *containment* ? », *A.F.R.I.*, 2001, Vol. II, pp. 625-635.
- BELTRAN Jacques, PARMENTIER Guillaume, « L'identité européenne de sécurité et de défense : de Postdam à Helsinki en passant par Saint-Malo, Cologne et Pristina », *A.F.R.I.*, 2000, Vol. 1, pp. 533-545.
- BEN ACHOUR Yadh, « La civilisation islamique et le droit international », *R.G.D.I.P.* Tome 110, 2006-1, pp. 19-38.
- BISCOP Sven, "Global Europe: A vision – A Power?", *Studia Diplomatica*, Brussels Journal of International Relations, Vol. LX : 2007, N°1, pp. 5-8.
- BISCOP Sven, "The ambiguous Ambition. The Developpment of The UE security Architecture", *Studia Diplomatica*, Brussels Journal of International Relations, Vol. LX : 2007, N°1, pp.265-178.
- BLANCHET Thérèse, « Les instruments juridiques de l'Union européenne et la rédaction des bases juridiques : situation actuelle et nationalisation dans la Constitution », in LOUSSOUARN Yvon et JACQUE Jean-Paul (Dir.), *Revue trimestrielle de droit européen (RTDE)*. Une constitution pour l'Europe ?, Dalloz, n° 2 Avril-Juin 2005, pp. 319-343.
- BLOCH-LAINE Amaya, « Le binôme Sécurité-défense dans l'Europe de l'après-guerre froide », *Défense nationale*, N° 7, Juillet 1996.
- BLOCH-LAINE Amaya, « L'Union européenne et la "Soft Security" : les attributs de la puissance civile », *A.F.R.I.*, 2000, Vol. 1, pp. 28-36.
- BLOOMFIELD Keith, « Les moyens de la lutte internationale contre le terrorisme », in BONIFACE Pascal (sous la direction de), *Le 11 septembre 2001. Un an après*, Institut des Relations Internationales et Stratégiques/ Presses Universitaires de France, Paris, 2002, pp. 126-130.
- BONO Giovanna, "The Impact of 11 Septembre 2001 and the "War on Terror" on European Foreign Security Policy : Key Issues and Debates", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 7-26.
- BORDA Guillermo A. : « Portée et limitation du droit transitoire », *Mélanges en l'honneur de Paul ROUBIER*, Tome I.- *Théorie générale du Droit et droit transitoire*, Librairie Dalloz & Sirey, Paris, 1961, pp.75-90.
- BORELLA François, « La justice de Salomon. Réflexions sur le juste », *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER. Droit Public*, contributions réunies par Jean-Michel GALABERT et Marcel-René TERCINET, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 51-61.
- BOTHE Michael, « Conflits armés internes et droit international humanitaire », *R.G.D.I.P.* 1978, Tome 82, pp. 82-102.
- BOYER Yves, « L'Union européenne et sa défense : des lendemains qui chantent ou une nouvelle "Tour de Babel" ? », *A.F.R.I.* 2001, Vol. II, pp. 552-564.
- BOYER Yves, « La Politique de sécurité et de défense de l'Union européenne. Bilan d'étape », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, pp. 262-271.
- BOYER Yves : « Les armées européennes aux prises avec la multinationalité. Modernité ou impotence masquée ? », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 682-690.
- BRADLEY Curtis A., "The Military Commission Act, Habeas corpus, and the Geneva Conventions", *American Journal of International Law*, Vol. 101. N° 2 April 2007, pp. 322-344.

BRODIN Claire: « L'efficacité de l'aide européenne pour le développement », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 591-603.

BRUGGEMAN Willy, "What are the Options for Improving Democratic Control of EUROPOL for Providing it with Adequate Operational Capabilities ?", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 163-181.

BRUNEL S., «Les Nations Unies et l'humanitaire : un bilan mitigé», *Politique étrangère*, n° 2, 2005, pp. 313-325.

BRYDEN Alan, "Addressing Security Governance Challenges in Post-Conflict Peacebuilding", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 149-155.

BUHLER Pierre : « L'Europe et la puissance », *A.F.R.I.* 2006, Vol. 7, pp. 134-154.

CAHIN Gérard, « Les Nations unies et la construction d'une paix durable en Afrique », in Rostane MEHDI (Dir.), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Colloque des 14 et 15 Décembre 2001, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp. 133-159.

CAPLAN Richard et POULIGNY Béatrice, « Histoire et contradictions du *state building* », *Critique internationale* n° 28 – juillet-septembre 2005, pp.123-138.

CARBONNIER Jean : « Sur le caractère primitif de la règle de Droit », *Mélanges en l'honneur de Paul ROUBIER*, Tome I- *Théorie générale du Droit et droit transitoire*, pp. 109-121.

CARCASSONNE Guy, « Militant de la démocratie », *Critique internationale* N° 24, pp. 177-192.

CARO Jean-Yves : « Structures de la puissance : pour une méthodologie quantitative », *A.F.R.I.*, 2000, Vol. 1, pp. 87-109.

CARTIER Emmanuel, « Les petites Constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 71-Juillet 2007, pp. 513-534.

CAUSE G., «Can democracy stop terrorism», *Foreign Affairs*, vol. LXXXIV, n° 5, Sept.-Oct. 2005, pp. 62-76

CAZALA Julien, « Jeremy BENTHAM et le droit international », *R.G.D.I.P.* Tome 109, 2005-2, pp. 363-388.

CHARILLON Frédéric, « L'Union européenne en 2001 : Le discours et les réalités » in GROSSER Alfred (dir.), *Les pays d'Europe occidentale*, Les études de la Documentation Française, Paris, 2002, p. 339-359.

CHARPENTIER Jean, « L'organisation du régime des sanctions au niveau universel : les comités des sanctions du Conseil de sécurité », in « Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ? », colloque des 10 et 11 déc. 1999, sous la direction de Rostane MEHDI, édition Pedone 2000, pp. 47-62.

CHARPENTIER Jean, « Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats », *R.G.D.I.P.* 1992, pp. 343 et s.

CHARPENTIER Jean, « De la personnalité juridique de l'Union européenne », *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER*, contributions réunies par Jean-Michel GALABERT et Marcel-René TERCINET, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 93-102.

CHATRE Baptiste: « Minorité nationale, un concept européen », *A.F.R.I.* 2006, Vol. 7, pp. 172-188.

CHAUMONT Charles M., « La signification du principe de spécialité des Organisations internationales », *Mélanges Offerts à Henri ROLIN. Problèmes de Droit des gens*, Pedone, Paris, 1964, pp. 55-66.

CHAUMONT Charles, « La recherche d'un critère pour l'intégration de la guérilla au droit international humanitaire contemporain » in *Mélanges offerts à Charles Rousseau -La Communauté internationale*, Edition, A. Pedone, Paris, 1974, pp. 43-61.

CHEGROUCHE Lagha, « Rivalité de puissance et contrôle global de l'énergie », *Géopolitique*, n° 76, octobre-décembre 2001, Presses Universitaires de France, pp. 117-131.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « La notion de sanction en droit international », *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER. Droit Public*, contributions réunies par Jean-Michel GALABERT et Marcel-René TERCINET, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 115-125.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « L'ingérence entre Etats est l'expression du déclin du droit international », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 89-91.

CHEVALLIER Jacques, « Même allégé de certaines fonctions, l'Etat reste un cadre privilégié de régulation politique des sociétés », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 199-201.

CHEVALLIER Jacques : « Le gouvernement représentatif ne paraît plus suffisant pour répondre à l'exigence démocratique », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 208-210.

CHEVALLIER Jacques, « Etat de droit et relations internationales », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 4-17.

CHLOROS A.-G., « Essai sur l'origine et la fonction de la légalité », *Mélanges en l'honneur de Paul ROUBIER*, Tome I.- Théorie générale du Droit et droit transitoire, Librairie Dalloz & Sirey, Paris, 1961, pp.120-144.

CHUNG Ryoa, « Un cadre conceptuel pour l'emploi de la force. Du paradigme cosmopolitique en éthique des relations internationales », *A.F.R.I.*, 2002, Vol. 3, pp. 330-343.

COBBOLD Richard, « Opérations de stabilisation. Faire la guerre, maintenir la paix », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, pp.241-253.

COGAN Charles, « Le style diplomatique français », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 366-383.

COHEN Samy, « Démocratie et Politique étrangère. Repenser les termes du débat » (Mélanges), *A.F.R.I.*, 2000, Vol. 1, pp. 3-11.

COLARD Daniel, « Le partenariat franco-allemand dans l'après-Guerre froide. Du Traité de Moscou (1990) au Traité de Nice (2001) », *A.F.R.I.*, 2002, Vol. 3, pp. 379-391.

COLARD Daniel, « L'axe-Paris-Berlin-Moscou : le "camp du refus" dans la crise iraquienne (2002-2003) », *A.F.R.I.*, 2004, Vol. 5, pp. 212-222.

COLARD Daniel, « Le quarantième anniversaire du Traité de l'Elysée (1963-2003) », *A.F.R.I.*, 2004, Vol. 5, p. 482-483.

CONAC Gérard, « Les politiques juridiques des Etats d'Afrique francophone aux lendemains des indépendances », *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER. Droit Public*, contributions réunies par Jean-Michel GALABERT et Marcel-René TERCINET, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 141-161.

CONDORELLI Luigi, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : Où va le droit international ? », *R.G.D.I.P.*, 2001-4, pp. 829-848.

CONFORTI Benedetto, « Unité et fragmentation du droit international : Glissez, mortels, n'appuyez pas », *R.G.D.I.P.* 2007, Tome 101, partie I, pp. 5-18.

CONNETABLE Fabien, « Droit à l'autodétermination et Constitution », *Civitas Europa*, Presses universitaires de Nancy, N°11-septembre 2003, Nancy, pp. 31-42.

CONSTANTINESCO Vlad, « Les compétences et le principe de subsidiarité », in LOUSSOUARN Yvon et JACQUE Jean-Paul (Dir.), *Revue trimestrielle de droit européen* (RTDE). Une constitution pour l'Europe ?, Dalloz, n° 2 Avril-Juin 2005, pp. 305-317.

CORTEN Olivier et DUBUISSON François (du ?), « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une "autorisation implicite du Conseil de sécurité" », *R.G.D.I.P.* 2000-4, pp. 873/910.

CORTEN Olivier et DUBUISSON François, « Opération "Liberté Immuable": une extension abusive du concept de légitime défense », *R.G.D.I.P.* 2002-1, pp. 51-77.

CORTEN Olivier: « La référence au concept d'intégrité territoriale comme facteur de légitimation de la politique extérieure de l'Union », *Review of European Integration*, 2002, vol. 24, N°2, pp.137-161.

CORTEN Olivier, « Vers un renforcement des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme ? », in BANNELIER Karine et CHRISTAKIS Théophile, CORTEN Olivier et Barbara DELCOURT (Eds.), *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, 2002, pp. 259-278.

CORTEN Olivier et DUBUISSON François, « La guerre "antiterroriste" engagée par les Etats-Unis a-t-elle été autorisée par le Conseil de sécurité ? », *Journal des Tribunaux*, 2001, pp. 889-896.

CORTEN Olivier et DUBUISSON François, « Lutte contre le terrorisme et droit à la paix : une conciliation délicate », in BRIBOSIA E. et WEYEMBERGH A. (Dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles et Nemesis, 2002, pp. 37-69.

CREED Fiona, "Global Perceptions of the European Union at the United Nations", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 4, pp. 5-18.

CROWLEY John, « Réduire certains conflits à des "replis identitaires" interdit d'en comprendre les ressorts politiques et sociaux », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 104-106.

DAALDER Ivo H., « L'emploi de la force dans un monde en changement. Perspectives américaines et européennes », *AFRI* 2003, Vol. IV, pp.215-226.

D'AFGHANISTAN Leylâ, « La genèse du Droit de la femme en Afghanistan », *Les Cahiers du CREMOC* n° 36, Février 2003, pp. 23-33.

DAILLER Patrick, « Les Nations unies et la légitime défense », *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Colloque des 17-18 janvier 2003, Université Aix-Marseille III, pp. 107-124.

DAUDET Yves, « Le droit international tire-t-il profit du droit communautaire ? », *Mélanges en hommage à Jean BOULOUIS. L'Europe et le droit*, Dalloz, Paris, 1991, pp. 97-112.

DAVID Charles-Philippe, « La mondialisation de la sécurité : espoir ou leurre ? », *A.F.R.I.*, 2002, Bruylant, Bruxelles, Vol. III, pp.104-108.

DAVID Eric, « Le droit international applicable aux organisations internationales », *Mélanges en hommage à Michel WAELBROECK*, Volume I, Bruylant, Bruxelles, 1999, pp. 3-22.

DAVID Eric, « Les Nations unies et la lutte contre le terrorisme international », in COT Jean-Pierre, PELLET Alain et FORTEAU Mathias (Dir.), *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, 3^e édition, Economica, Paris, 2005, pp. 163-200.

DECAUX Emmanuel: « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la responsabilité de protéger », in *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier-décembre 2005, pp. 1-18 [Accessible in www.droits-fondamentaux.org].

DEHOUSSE Renaud, « L'Union européenne, acteur des relations internationales », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, p. 528-529.

DELBEZ Louis, « Le concept d'internationalisation », *R.G.D.I.P.* 1967, pp. 5-62.

- DELCOURT Barbara, « Quelle méthode d'analyse de la PESC ? Enjeux et perspectives autour de l'analyse du discours », *A.F.R.I.* 2003, Vol. IV, pp. 3-18.
- DELCOURT Barbara, "The Doctrine of "Responsability to Protect" and the EU Stance : Critical Appraisal", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 69-93.
- DELORS Jacques, « L'unité de l'Europe : un projet pour le XXIe siècle », *Revue du Droit de l'Union européenne* 4/2005, pp. 709-719.
- DELORY Stéphane : « Des-intégrations des forces et conflits par coalition. Vers une modification substantielle du lien transatlantique », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. 6, pp. 789-800.
- DELPECH Thérèse : « Quatre regards sur le 11 septembre : Etats-Unis, Europe, Russie, Chine », *Esprit*, n° 287, Août-Septembre 2002, p. 18-31.
- DELSENNE Ludivine, « La Constitution afghane : entre République islamique et idéal démocratique ? », *RDJ* N° 5-2005, pp. 1337-1379.
- DEMESMAY Claire, « Les Européens existent-ils ? », *Politique étrangère* 3-4/2003, pp. 773-787.
- DERDAELE Elodie, « Réconciliation et paix durable en Afrique du Sud à travers la dialectique de l'unité et de la diversité », in, "Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable", Actes du colloque du Centre Mondial de la Paix, avec la collaboration de l'Université de la Paix, *Les cahiers de la paix* n° 10-2004, Verdun, pp. pp. 115-146.
- DE SCHOUTHEETE Philippe et ANDOURA Sami, "The Legal personality of The European Union", *Studia Diplomatica*, Brussels Journal of International Relations, Vol. LX : 2007, N°1, pp. 233-243.
- DE WILDE D'ESTMAEL Tanguy, « L'efficacité politique de la coercition économique exercée par l'Union européenne dans les relations internationales », *A.F.R.I.*, 2000, Vol. 1., pp. 502-521.
- DIXNEUF Marc, « L'internationalisation des administrations : des perceptions antagonistes », *A.F.R.I.*, 2001, Vol. II, pp. 340-349.
- DORROSONRO Gilles, HARLING Peter, « La guerre américaine en Irak et en Afghanistan : entre vision messianique et ajustement tactiques », *Politique étrangère* N° 4, Octobre-Décembre 2005, pp. 857/879.
- DROZ-VINCENT Philippe : « Où va la politique étrangère américaine ? Afghanistan, Proche-Orient, Irak ? », *Esprit* N° 284, Mai 2002, p. 46 à 67.
- DUBUET Fabien, « Militaro-humanitaire : la confusion des genres », *Politique Internationale* N° 94, Hiver 2001-2002, pp. 365-586.
- DUFOURCQ Jean : « Des forces multinationales de prévention pour un continent européen à réunifier. Essai de mise en perspectives », *A.F.R.I.*, 2001, Vol. 2, pp. 585-593.
- DUFOURCQ Jean : « L'engagement européen dans la gestion de crise. Un point de situation militaire », *A.F.R.I.*, 2002, Vol. 3, pp. 480-485.
- DUMOUCHEL Paul : « Le terrorisme à l'âge impérial », *Esprit* N° 287, Août-Septembre 2002, pp. 134-146.
- DUMOULIN André : « La sémantique de la "stratégie" européenne de sécurité. Ligne de forces et lectures idéologiques d'un préconcept », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. 6, pp. 632-646.
- DUPUY Pierre-Marie, « La communauté internationale et le terrorisme », in THOUVENIN J.-M. et TOMUSCHAT C.(Dir.), *Le droit international face aux nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, A. Pedone, Paris, 2004, pp. 34-45.
- DUPUY René-Jean, « L'impossible agression : les Malouines entre l'ONU et l'OEA », *A.F.D.I.*, 1982, pp. 337-353.
- DURAND Etienne, « Des Balkans à l'Afghanistan : les opérations de stabilisation complexes », *Politique étrangère*, n°2 Avril-Juin 2005, pp. 329-342.

EMMANUELLI Claude, « L'étude du CIRC sur le droit humanitaire coutumier : la coutume en question », *R.G.D.I.P.* Tome 110, 2006-2, pp. 435-444.

ENDO Guillaume : « Nullum crimen nulla poena sine lege Principle and the ICTY and ICTR », *Revue québécoise de droit international*, 2002, 15.1, pp. 205-220.

ETIENNE Gilbert : « Afghanistan-Pakistan-Inde : Un croissant dangereux », *Géopolitique*, n° 77, janvier-mars 2002, p. 46-53.

ETIENNE Gilbert, « Un triangle dangereux : Inde-Pakistan-Afghanistan », *Politique étrangère* 3-4/2003, pp. 583-598.

FARER Tom J., « The Two Faces of Terror », *American Journal of International Law*, Vol. 101. N° 2 April 2007, pp. 363-381.

FAUCHILLE Paul, « La guerre de l'avenir et les moyens de l'empêcher », *R.G.D.I.P.* Tome 26, pp. 406-418.

FAVOREU Louis, « La reconstruction de l'Etat de droit, la Cour constitutionnelle de Bosnie, solution inédite ou modèle transposable ? », *Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence : La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, sous la direction de Rostane MEHDI, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp. 119-131.

FERENCZ Benjamin B., « Aggression », in BERNHARDT Rudolph (Sous la dir. de), *Encyclopedia Of Public International Law*, Vol. One, *Aaland Islands To Dumbarton Oaks Conference (1944)*, North-Holland, 1992, pp.58-65.

FERRIER Jean (Dir.), « La lutte anti-terroriste : un fédérateur ? », *L'Année diplomatique 2003*, Gualiano Editeur, 2002, Paris, pp. 15-24.

FLETCHER P. George: « On Justice and War: Contradictions in the Proposed Military Tribunals », in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 18 pgs.

FODHA Hassan, « Les Nations unies et la bonne gouvernance : de la théorie à la pratique », *Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence : La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, sous la direction de Rostane MEHDI, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp. 223-226.

FORCESE Craig, « The Capacity to Protect: Diplomatic Protection of Dual nationals in the 'War on Terror' », *The European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 17, n°2, 2006, n°2, pp.369/394

FORTEAU Mathias, « L'Etat selon le Droit international : une figure à géométrie variable ? », *R.G.D.I.P.*, Tome CXI- 2007, pp.737-770.

FOURET Julien et PROST Mario : « La multiplication des juridictions internationales : de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure », *Revue québécoise de droit international*, 2002, 15.2, pp. 117-138.

FRANCK Christian, « L'émergence d'un acteur global : Expansion géographique et renforcement institutionnel de l'action extérieure de l'Union européenne », in LAVENEX Sandra et MERAND Frédéric (Dir.), *Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, Nouveaux enjeux, Politique européenne*, n° 22, printemps 2007, L'Harmattan, Paris, pp. 15-33.

FURET M.F., « L'application des concepts de droit privé en droit international public », *R.G.D.I.P.*, 1964, pp. 887-916.

GAJA Giorgio, « Réflexions sur le nouveau rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial », *R.G.D.I.P.* 1993, pp.297-320.

GARAPON Antoine: « Désaccords euro-atlantiques. A propos de la justice internationale et de la lutte contre le terrorisme », *Esprit*, n° 287, août-septembre 2002, p. 195-207.

GARCIA BILBAO Pedro A., « Droit d'ingérence et souveraineté nationale dans un contexte d'impunité impériale », in ANDERSSON Vils, IAGOLNITZER Daniel et RIVASSEAU Vincent

(Dir.), *Justice internationale et impunité, le cas des Etats-Unis*, Editions L'Harmattan, Paris, 2007, pp. 279-288.

GARON R., «La consolidation de la paix. Lorsque la théorie rattrape les pratiques ambitieuses», *Etudes internationales*, vol. XXXVI, n° 2, juin 2005, pp. 229-242

GAUTHIER Paul, « Le monde va-t-en guerre », *Géopolitique*, n° 77, janvier-mars 2002, p. 61-68.

GAYER Laurent, « Le Pakistan : un Etat en formation dans un contexte de turbulences internes et externes », *A.F.R.I.*, 2004, Vol. 5, pp. 395-416.

GESLIN Albane, « Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'Organisation internationale et ses Etats membres », *R.G.D.I.P.* Tome 109, 2005-3, pp. 539-579.

GOWAN Richard, « Les capacités civiles européennes : des raisons de se montrer sceptique », *Les Champs de Mars-Deuxième semestre 2004*, pp.57-68.

GRARD Loïc, « L'Union européenne, sujet de droit international », *R.G.D.I.P.* Tome 110, 2006-2, pp. 337-372.

GUETNY Jean-Paul, « La modernité n'a éteint ni le fait religieux ni la quête de spiritualité », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 57-59.

GUILHAUDIS Jean-François, « La réorganisation du système de sécurité occidentale. Essai de vue d'ensemble », *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER. Droit Public, contributions réunies par Jean-Michel GALABERT et Marcel-René TERCINET*, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 313-335.

GUL Hamid, : « Vive les Talibans ! », entretien conduit par MASUD Zafar, in *Politique Internationale*, n° 94, hiver 2001-2002, pp. 25-32.

HAQUANI Zalmai, « L'Union européenne et la reconstruction de l'Afghanistan », in *Les Cahiers du CREMOC* (Centre de Recherche sur l'Europe et le Monde Contemporain), n° 36, Février 2003, pp. 35-41.

HAQUANI Zalmai, « L'Afghanistan et la coopération internationale », *Mélanges en hommage à Jean-André TOUSCOZ-Droit international et coopération internationale*, France Europe Editions Livres, Nice, 2007, pp. 946-955.

HASSNER Pierre : - « La guerre est un caméléon », entretien réalisé par Tomas HOFNUNG et Jean-Christophe THIABAUD, *Politique Internationale*, n°94, pp.67-84.

HASSNER Pierre : « L'action préventive est-elle une stratégie adaptée ? Les contradictions de l'empire américain », propos recueillis par MONGIN Olivier et PADIS Marc-Olivier, *Esprit*, n° 287, août-septembre 2002, p. 72-86.

HASSNER Pierre, « La thèse du "choc des civilisations" est une vision fautive de l'avenir de l'humanité », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 68-70.

HENRY Laurence, « L'administration exercée par les Nations unies sur un territoire: démocratisation et respect de la souveraineté ou le paradoxe de l'histoire juridique internationale. Etude comparée de trois administrations temporaires des Nations unies (APRONUC, MINUK et ATNUTO) », *Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence : La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, sous la direction de Rostane MEHDI, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp. 161-188.

HOWORTH Jolyon, « La France, l'OTAN et la sécurité européenne : statu quo ingérable, renouveau introuvable », *Politique étrangère*, n° 4/2002, pp. 1001-1016.

HOWORTH Jolyon: « L'Union européenne et la lutte antiterroriste au prisme transatlantique », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 575-590.

- HUU DONG Nguyen et RECONDO David, « L'ONU, artisan du processus électoral », *Critique internationale* n° 24, pp.159-176.
- IRONDELLE B., « L'Europe de la défense à la croisée des chemins », *Critique internationale*, n° 26, Janv. 2005, pp. 45-55.
- JACQUE Jean-Paul, « La participation de la Communauté économique européenne aux organisations internationales universelles », *A.F.D.I.* 1975, pp. 924-948.
- JALILLOSOLTAN Nader, « Le Caucase et les enjeux pétroliers de la Mer Caspienne », *A.F.R.I.* 2001, Vol. 2, pp. 108-126.
- JAFALIAN Annie, « Le Caucase du Sud et l'Union européenne. Vers une coopération renforcée ? », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. 6, pp. 398-409.
- JOLY Christian, « La conditionnalité politique », in MEHDI Rostane (Dir.), *La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Pedone, Paris, 2002, pp. 63-73.
- JONGE OUDRAAT Chantal de, « L'ONU, les conflits internes et le recours à la force armée », *A.F.R.I.*, 2000, Vol. 1, pp. 817-830.
- JONGE OUDRAAT Chantal de, « Le Conseil de sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. VI, pp. 117-127.
- JOUANNET Emmanuelle, « La communauté internationale vue par les juristes », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. VI, pp. 3-26.
- JOUANNET Emmanuelle, "Universalism and Imperialism : The True-False Paradox of International Law ?", *The European Journal of International Law (EJIL)*, Vol. 18, n° 3, 2007, pp. 379-407 [à photocopier].
- JOXE Alain, « Les Etats-Unis et l'Union européenne proposent deux conceptions très différentes de l' "Ordre mondial" », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 77-79.
- KAMTO Maurice, « Le rôle des "accords et organismes régionaux" en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations unies et de la pratique internationale », *R.G.D.I.P.* 2007-4, pp. 771-802.
- KARZAI Hamid : « Washington-Kaboul : la belle alliance », *Politique Internationale*, n° 95, printemps 2002, p. 191 à 200.
- KEPEL Gilles, « Les liens complexes de l'Islam et du terrorisme », entretien avec Marie-Pierre RICHARTE, *Le Trimestre du monde*, n° 34, 2^e trimestre 1996, pp. 9-17.
- KERCHOVE Gilles de et MARQUARDT Stephan, « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *A.F.D.I.* L-2004-CNRS Editions, Paris, pp. 803-825.
- KEUKELEIRE Stephan, « Au-delà de la PESC. La politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *A.F.R.I.* 2001, Vol. II, pp. 536-551.
- KHERAD Rahim, « 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.* 1997-3, pp. 663-693.
- KHERAD Rahim, « La paix et la sécurité internationales à l'épreuve du régime des Tâlebân (actes de terrorisme et logique de coercition) », in MEHDI Rostane (Dir.), *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Colloque des 17-18 janvier 2003, Aix-en-Provence, A. Pedone, Paris, pp. 47-76.
- KHERAD Rahim, « La question de la définition du crime d'agression dans le statut de Rome. Entre pouvoir politique du Conseil de sécurité et compétence judiciaire de la Cour pénale internationale », *R.G.D.I.P.* Tome 109, 2005-2, pp. 331-361.

- KHERAD Rahim, « Afghanistan. Désillusion de paix », *Mélanges en hommage à Jean-André TOUSCOZ-Droit international et coopération internationale*, France Europe Editions Livres, Nice, 2007, pp. 956-969.
- KIRGIS Frederic L., “Security Council Governance of Post conflict Societies : A Plea For Good Faith and Informed Decision making”, *American Journal of International Law*, July 2001, Vol. 95, n° 3, pp. 579-582.
- KLAIBER Klaus-Peter Dr, “The European Union in Afghanistan : Lessons Learned”, *European Foreign Affairs Review*, N° 1/2007, pp. 7-12.
- KLEIN Pierre, « Les problèmes soulevés par la référence à la “Communauté internationale” comme facteur de légitimité », in CORTEN Olivier, DELCOURT Barbara (Dir.), *Droit, légitimation et Politique Extérieure : L’Europe et la guerre du Kosovo*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 261-297.
- KOLB Robert, « Considérations générales sur la violence et le droit international », *A.F.R.I.*, Vol. VI, 2005, pp.27-44.
- KOLB Robert, « Jus cogens, intangibilité, intransgressibilité, dérogation “positive ” et “négative” », *R.G.D.I.P.* Tome 109, 2005-2, pp. 305-330.
- KOLB Robert, « Du domaine réservé – Réflexions sur la théorie de la compétence nationale », *R.G.D.I.P.* Tome 110, 2006-3, pp. 597-630.
- KOOPMANS Björn, “Developing the European Foreign Security and Defence Policy without the Constitution ?”, *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 129-140.
- KOTSOPOULOS John, “A human Security Agenda for The UE : Would it make a Difference ?”, *Studia Diplomatica*, Brussels Journal of International Relations, Vol. LX : 2007, N°1, pp. 1213-231.
- KOVAR Robert, « Le Conseil européen, origine, rôle et perspectives », *A.F.D.I.* 1975, pp. 889-902.
- KOVAR Robert, « La participation des Communautés européennes aux conventions extérieures », *A.F.D.I.* 1975, pp. 902-923.
- KURCZ Martyna, « La répartition des compétences au sein de l’Union européenne », *Revue du Droit de l’Union européenne* 2/2005, pp. 575-608.
- KOUCHNER Bernard, « L’ingérence internationale : les leçons du Kosovo », in BONIFACE Pascal (dir.), *Le 11 septembre 2001. Un an après, op. cit.*, pp. 81-88.
- LACHARRIERE G., « La réglementation du recours à la force : les mots et les conduites », in *Mélanges offerts à Charles CHAUMONT*, 1974, *op. cit.*, pp. 347-362.
- LACHS Manfred, « Le rôle des Organisations internationales dans la formation du Droit international », *Mélanges offerts à Henri ROLIN. Problèmes de Droit des gens*, A. Pedone, Paris, 1974, pp. 156-170.
- LACHS Manfred, « Quelques réflexions sur la communauté internationale », *Mélanges Michel VIRALLY. Le Droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Pedone, Paris, 1991, pp. 349-357.
- LAGERWALL Anne, « Kosovo, Afghanistan, Irak : le retour des guerres d’agression ? », *Contradictions*, 2004-1, n° 105, pp. 81-98.
- LAMASSOURE Alain, « Une politique étrangère commune : l’heure de vérité ? », *Politique étrangère* 4/2002, pp.879-895
- LAMBERT-ALBELGAWAD, « Le dessaisissement des tribunaux nationaux au profit des tribunaux pénaux internationaux : un encadrement abusif par le droit international de l’exercice de la compétence judiciaire interne ? », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-2, pp. 407-438.
- LA PRADELLE Paul de, « Progrès ou déclin du droit international ? », *Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU. La communauté internationale*, A. Pedone, Paris, 1974, pp. 139-152.

LASCHET Armin, « Relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations unies », *Revista di Studi Politici Internazionali* 2004, Volume 71, n° 4, pp. 647-650.

LATTY Franck, « L'émergence d'une justice pénale internationale permet de réprimer les crimes les plus révoltants », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 86-88.

LAVENEX Sandra et MERAND Frédéric (Dir.), « Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne », Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, Nouveaux enjeux, *Politique européenne*, n° 22, printemps 2007, L'Harmattan, Paris, pp. 5-14.

LEBEN Charles, « Un nouveau bilan des théories et réalités du droit international : le cours général de Pierre-Marie Dupuy [RCADI, 2002, Tome 297] », *R.G.D.I.P.* Tome 109, 2005-1, pp. 75-100.

LE BORGNE Guy : « L'Union européenne et l'Etat de droit dans les Balkans. Instruments et moyens d'action », *A.F.R.I.* 2006, Vol. 7, pp. 155-171.

LE DORÉ Juliette, « L'Union européenne fait son entrée dans le Grand Jeu » in PIATIGORSKY Jacques et SAPIR Jacques (Dir.), *Le Grand Jeu. XXI^e siècle, les enjeux géopolitiques de l'Asie centrale*, Editions Autrement, Collection « Mémoires/Histoire », pp. 197-202.

LE FUR Louis, « Guerre juste et juste paix (Chapitre Ier -Guerre juste)», *R.G.D.I.P.* 1919, Tome 26, pp. 9-75

LE FUR Louis, « Guerre juste et juste paix », Partie III. *Le concept de la guerre juste*, *R.G.D.I.P.* 1919, Tome 26, pp. 268-309.

LE FUR Louis, « Guerre juste et juste paix (Chapitre II. Paix juste)», *R.G.D.I.P.* 1919, Tome 26, pp. 349-405

LE FUR Louis, « Volonté générale et collaboration. Leur rôle dans le droit international », *Mélanges R. CARRE DE MALBERG*, Université de Strasbourg, Librairie du Recueil Sirey, Paris, pp. 349-374.

LEFEBVRE Maxime, « Un programme géopolitique pour l'Europe élargie », *Politique étrangère* 3-4/2003, pp. 715-729.

LENAERTS Koen, « Le respect des droits fondamentaux en tant que principe constitutionnel de l'Union européenne », *Mélanges en en hommage à Michel WAELBROECK*, Volume I, Bruylant, Bruxelles, 1999, pp. 423-457.

LEVADA Youri et MENDRAS Marie : « L'alliance opportuniste de Vladimir Poutine et George W. Bush », *Esprit*, n° 287, août-septembre 2002, p. 32 à 48.

LOROT P. «Penser la guerre (I). La guerre, un échec pour la communauté internationale?», *Géoéconomie*, n° 32, hiv. 2004-2005, pp. 9-28.

LUISONI Pierre, « L'action pédagogique des Nations unies en faveur de la diffusion et de la promotion des valeurs démocratiques », Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence : La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, sous la direction de Rostane MEHDI, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp. 51-62.

MAGNETTE Paul, « L'Union européenne apparaît comme une tentative inédite de construction multinationale organisée par des Etats », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 83-85.

MAHNCKE Jacob, "Continuity Change in Italy's Foreign Policy under the Prodi Government the Cases of Iraq and Afghanistan", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 4, pp. 129-143.

MAMPUYA K.-T. Auguste, « Négociation et facilitation : expérience des Grands-Lacs. Le conflit en R.D.C. », "Fin des conflits et réconciliation : conditions pour une paix durable", Actes du colloque du

Centre Mondial de la Paix, avec la collaboration de l'Université de la Paix, *Les cahiers de la paix* n° 10-2004, Verdun, pp. 153-170.

MARCHAL Roland, « La thèse des “guerres sans fin” ne rend pas compte du caractère très mouvant des conflits durables », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 116-118.

MARTIN David A., “Judicial Review and the Military Commissions Act : On striking the Right Balance”, *American Journal of International Law*, Vol. 101. N° 2 April 2007, pp. 344-362.

MAZIAU Nicolas : « Cinq ans après, le traité de Dayton-Paris à la croisée de chemins : succès incertains et constats d'échec », *AFDI* XLV-1999, pp. 181-202.

MAZIAU Nicolas, « L'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine : un modèle pour le Kosovo ? », *Civitas Europas*, N° 4-mars 2000, Presses Universitaires de Nancy, pp.51-98.

MAZIAU Nicolas, « Le contrôle de constitutionnalité des constitutions de Bosnie-Herzégovine. Commentaire de décisions de la Cour constitutionnelle, Affaire n° 5/98 Alija Izetbegovic », *Revue Française de Droit Constitutionnel* 2001/1, n° 45, pp. 195-216.

MAZIAU Nicolas, « La mise en tutelle par la communauté internationale du pouvoir constituant national : les exemples de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo », *Civitas Europa* n° 6, Mars 2001, pp. 161 à 184.

MAZIAU Nicolas, « L'internationalisation du pouvoir constituant. Essai de typologie : le point du vue hétérodoxe du constitutionnaliste », *R.G.D.I.P.*, tome 106, 2002-3, pp. 549-579.

MEDEB Abdelwahab : « L'élite et le vulgaire dans le monde islamique », *Esprit*, n° 282, février 2002, p. 45-55.

MERLE Marcel, « Meurtre dans le village planétaire », *A.F.R.I.* 2002, Vol. III, pp. 44-46.

MERTENS DE WILMARS Josse, « Réflexions sur le système d'articulation du droit communautaire et du droit des Etats membres », *Mélanges en hommage à Jean BOULOUIS. L'Europe et le droit*, Dalloz, Paris, 1991, pp. 391-408.

METTERA Alfonso, « Il n'y a de défaites que celles que l'on accepte », *Revue du Droit de l'Union européenne* 2/2005, pp. 693-708.

METZ Steven, « La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident », *Politique étrangère* 1/2003, pp. 25-40.

MICHEL Louis, « Le rayonnement de l'Europe sur la scène internationale », in BONIFACE Pascal (dir.), *Le 11 septembre 2001. Un an après, Op. cit.* pp. 181-183.

MILANOV Milan, « Les deux Europe au sein de l'Union européenne : cohabitation ou coexistence », *A.F.R.I.* 2005, Volume 6, pp. 249-261.

MILAS René, « La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne : la volonté et l'engagement extérieur de l'UE », *Revue du Droit de l'Union européenne* 2/2005, pp. 273-310.

MISSIROLI Antonio, “The European Union : Just a Regional Peacekeeper ?”, *European Foreign Affairs Review* 8 : 2003, pp. 493-503

MONACO Ricardo, « Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales, *Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU. La communauté internationale*, A. Pedone, Paris, 1974, pp. 153-172.

MONGIN Olivier : « Paris- Dreux- Kaboul », entretien réalisé par ROY Olivier, ROMAN Joël, *VIDEAU-FALGUEIRETTES Hermine, Esprit*, n° 282, février 2002, p. 6-33.

MONGIN Olivier : « Une entrée brutale dans l'après-guerre froide », *Esprit*, n° 287, août-septembre 2002, p. 13-17.

- MONGIN Olivier, « Un empire sans politique impériale, ou le risque du chaos », *Esprit*, n° 287, p. 130-133.
- MONGIN Olivier, « La nouvelle Rome et ses Carthage », propos recueillis par KEMP Percy, *Esprit*, n° 287, p. 147-161.
- MONTANT Jérôme, « La reconfiguration de l'UEO », *A.F.R.I.*, 2001, Vol. II, pp. 613-624.
- MONTBRIAL Thierry, « L'Amérique a redécouvert les limites de la puissance », *Politique étrangère* n° 34, automne-hiver 2003, pp. 481-494.
- MOREAU DEFARGES Philippe, « la Fédération européenne est faite...ou presque », *A.F.R.I.* 2001, Vol. 2, pp. 187-197.
- MOREAU DEFARGES Philippe, « La France et l'Europe : l'inévitable débat », *Politique étrangère*, n° 4/2002, pp. 951-966.
- MOREAU DEFARGES Philippe, « Le multilatéralisme est tout autant souhaitable que l'unilatéralisme apparaît inévitable », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 125-127.
- MOREAU DEFARGES Philippe, « Les sociétés s'interrogent sur leur passé et sur les crimes qui les hantent », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 235-237.
- MOSLER Hermann, « Réflexions sur la personnalité juridique en Droit international public », *Problèmes de Droit des gens. Mélanges offerts à Henri ROLIN*, Pedone, Paris, 1964, pp. 229-251.
- MOURTADA Nada, « Les tribunaux militaires aux Etats-Unis. *Inter arma silent leges ?* », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, pp.115-147.
- MOZAFFARI Mehdi, « Pour un standard global de civilisation : le triangle éthique, droit et politique », *A.F.R.I.* 2001, Vol. II, pp. 207-233.
- MOUTON Jean-Denis, CHARPENTIER Jean, « La politique étrangère et de sécurité commune, in MANIN Philippe (Dir.), *La révision du Traité sur l'Union européenne. Perspectives et réalités*, Rapport du groupe français d'étude pour la Conférence Intergouvernementale, 1996, Ouvrage publié avec le concours de l'A.F.E.U.R., Editions A. Pedone, *Collection « Etudes de Droit des Communautés européennes »*, Paris, pp 113-122.
- NABATI Mikael F. : « SIMPSON Gerry : *Great Power and Outlaw State : Unequal Sovereigns in The International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, *Revue québécoise de droit international*, 2003 ; 16.2, pp. 383-385.
- NEFRAMI Eleftheria, « La Politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *A.F.D.I.* L-2004 – CNRS Editions, Paris, 2005, pp. 826-860.
- NOURRY Chrystelle : « France-Allemagne : un couple désuni ? », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 511-525.
- NOVOSSELOFF Alexandra, « La coopération entre l'Organisation des Nations unies et les institutions européennes de sécurité : principes et perspectives », *A.F.R.I.*, 2001, Vol. II, pp. 594-612.
- NOVOSSELOFF Alexandra, « Les "Missions spéciales" du Conseil de sécurité », *A.F.D.I.* XLIX-2003, pp.164/175.
- NOVOSSELOFF Alexandra, « Les Etats-Unis et les Nations unies », *A.F.R.I.*, 2001, Vol. II, pp. 648-666.
- ONANA Mamert Lié : « Maintien et consolidation de la paix dans les post-colonies africaines. Démobilisation et réinsertion des combattants en contexte de transition politique », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. 6, pp. 307-322.

ORBIE Jan et VERSLUYS Helen, "Recent Evolutions in European Union Development Aid : More Europe, More Aid, Less Development ?", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 4, pp. 19-40.

PACREAU Xavier, « La France et l'Allemagne à travers la crise iraquienne. Objectifs et mobiles », *A.F.R.I.*, 2004, Vol. 5, pp. 223-237.

PADIS Marc-Olivier : « Comment lutter contre le financement du terrorisme ? », *Esprit*, n° 287, p. 162-165.

PAKZAD K., «Afghanistan : l'incertaine transition vers la démocratie», *Revue internationale et stratégique*, n° 57, printemps 2005, pp. 21-28.

PASINETTI Jérôme : « Le conflit russo-tchéchène, écho du «choc des civilisations»? », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 216-230.

PECHSTEIN M. « Une personnalité internationale pour l'Union Européenne? », *Revue des Affaires Européennes*, Paris, Année 6, No. 3, Décembre 1996, pp. 229-233.

PECLOW Valérie, « Le Conseil et la gestion des crises », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, iee (Institut d'études européennes), Bruxelles, 2008, pp. 25-45.

PFISTER Stéphane, « Le volet civil de la Politique européenne de sécurité et de défense : Ambiguïtés et potentialités du concept de gestion civile des crises », in LAVENEX Sandra et MERAND Frédéric (Dir.), *Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, Nouveaux enjeux, Politique européenne*, n° 22, printemps 2007, L'Harmattan, Paris, pp. 175-195.

PICOD Fabrice : « La France dans la Construction européenne », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, p. 460-461.

PILEGAARD Jess et RASMUSSEN Niels Aadal, "Global Power Europe ? EU 25 between Internationalism and Parochialism", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 119-127.

PLIAKOS Asteris, « La souveraineté internationale de l'Union européenne : de la puissance étatique à la liberté collective », *Revue du Droit de l'Union européenne* 1/2005, pp. 11-23.

POULAIN Michèle, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites. Quelques points de repères », *AFDI* 2002, Paris, 2003, pp. 27/48.

POULIGNY Béatrice, « Les opérations de paix de l'ONU ont un caractère très ambigu », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 95-97.

POULIGNY Béatrice, « La "construction de la paix" », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, pp. 791-799.

POULIGNY Béatrice, « *State building* et sécurité internationale », *Critique internationale* N° 28, revue de la Fondation nationale des sciences politiques et l'Institut d'études politiques, Paris, juillet-septembre 2005, pp.119-121.

PRADON Hélène, « Les enjeux de la sécurité et de la stabilité en Asie Centrale », *A.F.R.I.*, Vol. IV, 2003, pp.161-176.

PUISSOCHET Jean-Pierre, « L'affirmation de la personnalité internationale des Communautés européennes », *Mélanges en hommage à Jean BOULOUIS. L'Europe et le droit*, Dalloz, Paris, 1991, pp. 437-450.

QUERMONNE Jean-Louis, « La présidence de l'Union européenne : genèse et perspective », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER. Droit Public*, contributions réunies par Jean-Michel GALABERT et Marcel-René TERCINET, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 393-403.

QUILLE Gerrard, « La place du Parlement européen dans les processus de gestion de crises », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, iee (Institut d'études européennes), Bruxelles, 2008, pp. 65-77.

- RAEPENBUSCH Sean, « L'émergence de l'Union européenne dans l'ordre juridique international », in *Mélanges en en hommage à Michel WAELBROECK*, Volume I, Bruylant, Bruxelles, 1999, pp. 261-299.
- RAFRAFI Sofie, “‘Cracks in the Transatlantic Culture’ : a Social Constructivist Analysis of the ‘Effects’ of 9/11 and the ‘EU’s Kantian Miracle’”, *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 2, pp. 178-197.
- RAHIMI Atiq, « Aspects culturels de l'identité afghane », *Les Cahiers du CREMOC*, n° 36, Février 2003, pp.11-21.
- REMACLE Eric : « D'une guerre à l'autre : le Sisyphe européen en quête d'identité internationale », *A.F.R.I.*, 2003, Vol. 4, pp. 405-409.
- REMACLE Eric, « De l'euro à la PESC, d'Amsterdam à Helsinki : Les balbutiements d'un “acteur” international », *A.F.R.I.*, 2000, Vol.1, pp. 487-501.
- REMACLE Eric, « La PESC en action, la PESC à la traîne », *A.F.R.I.*, 2004, Vol. 5, pp. 536-542.
- RENAULT Louis, « La guerre et le droit des gens au XXe siècle », *R.G.D.I.P.* 1914, tome 21, pp. 468-481
- RESTEIGNE Delphine, « Un outil particulier de gestion de crise en Afghanistan : les équipes de reconstruction provinciales », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, iee (Institut d'études européennes), Bruxelles, 2008, pp. 221-242.
- RITLENG Dominique, « Le principe de primauté du droit de l'Union », in LOUSSOUARN Yvon et JACQUE Jean-Paul (Dir.), *Revue trimestrielle de droit européen (RTDE)*. Une constitution pour l'Europe ?, Dalloz, n° 2 avril-juin 2005, pp. 285-303.
- ROBERT E., « Les Accords de Paris sur le Cambodge », *Revue belge de droit international*, 1992, pp. 227-287.
- ROBERTS A., «The ‘war on terror’ in historical perspective», *Survival*, vol. XLVII, n° 2, été 2005, pp. 101-130.
- ROCH François : « Réflexions sur l'évolution de la positivité du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en dehors des situations de décolonisation », *Revue québécoise de droit international*, 2002, 15.1, pp. 33-100.
- ROLIN Albéric, « Les fossoyeurs du droit de la guerre », *R.G.D.I.P.* Tome 26, pp. 129-141.
- ROUBY Gilles : « L'OTAN et l'UE. Partenariat ou concurrence ? », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 691-705.
- ROUGIER Alain, « L'intervention d'humanité », Extrait de la *R.G.D.I.P.*, 1910, pp.4-63.
- ROY Olivier, « Ethnies et politique en Asie centrale », in ROY Olivier (Dir.), *Des ethnies aux nations en Asie centrale*, Revue du Monde Musulman et de la Méditerranée 59-60, Edisud, Aix-en-Provence, 1992, 288 p., pp. 17-36
- ROY Olivier : « L'Islam est passé à l'Ouest », *Esprit*, n° 287, p. 114-129.
- ROY Olivier, « La désacralisation de l'islamisme », *Géopolitique*, n° 73, Mars 2001, PUF, Paris, p. 68-69.
- ROY Olivier, « La “montée en puissance d'une internationale islamiste” est un mythe qui a fait long feu », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 110-112.
- RUBIN Barnett R., « Afghanistan: la souveraineté comme condition de la sécurité », *Critique internationale* N° 28 – Juillet-Septembre 2005, pp. 169-183.

RUDOLF P., «The myth of the 'German way' : German foreign policy and Transatlantic relations», *Survival*, vol. XLVII, n° 1, Printemps 2005, pp. 133-152.

SALMON Jean, « Démocratisation et souveraineté : l'impossible conciliation », Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence : La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, sous la direction de Rostane MEHDI, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp. 191-200.

SALMON Trévor, "The European Security and Defence Policy : Built on Rocks or Sand ?", *European Foreign Affairs Review*, N° 10, 2005, pp. 359-379.

SANTOPINTO Federico, "L'UE et la gestion de crises: le rôle de la Commission européenne", in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, iee (Institut d'études européennes), Bruxelles, 2008, pp. 47-64.

SAURON Jean-Luc, « La construction européenne selon le chancelier Schröder ou les ratés du dialogue franco-allemand », *A.F.R.I.*, 2002, Vol. 3, pp. 432-446.

SAUSEL-HALL G., « De l'internement des prisonniers de guerre sur le territoire neutre, en cas de conflit sur terre », *R.G.D.I.P.* 1912, Tome 19, pp. 40-57.

SAUTENET Vincent : « Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie : Still alive », *Revue québécoise de droit international*, 2003, 16.2, pp. 323-362.

SCELLE Georges, « Le Droit constitutionnel international », *Mélanges R. CARRE DE MALBERG*, Université de Strasbourg, Librairie du Recueil Sirey, Paris, pp. 501-515.

SCHEEK Laurent, « Les interprètes de l'ambivalence. La relation UE-Otan et les nouveaux acteurs de la PESD », *Les Cahiers de Mars-Deuxième semestre 2004*, *Op. cit.*, pp.29-55.

SCHMIDT Peter, « La PESD et l'ONU : le couple parfait ? », Traduction de l'allemand par Patrick Le Bihan, *Politique étrangère*, n° 3, Juillet-Septembre 2005, pp. 613-624.

SICILIANOS L. A., « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *R.G.D.I.P* /2, pp. 56-60.

SCHNEIDER Catherine, « La souveraineté de l'Etat au carrefour du Droit international et du Droit administratif. Réflexions sur les développements récents du droit transnational de l'action extérieure des collectivités infraétatiques », *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER. Droit Public*, contributions réunies par Jean-Michel GALABERT et Marcel-René TERCINET, Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 423-449.

SEREQUEBERHAN Hewane : « La politique de la France à l'égard des conflits en Afrique. Depuis 2002, une politique à tâtons », *A.F.R.I.*, 2006, Vol. 7, pp. 424-441.

SEVRIN Geneviève, « Les Etats-Unis d'Amérique et l'impunité: Guantanamo, un modèle d'illégalité », in ANDERSSON Vils, IAGOLNITZER Daniel et RIVASSEAU Vincent (Dir.), *Justice internationale et impunité, le cas des Etats-Unis*, Editions L'Harmattan, Paris, 2007, pp.177-184.

SICILIANOS Linos-Alexandre, « Les Nations unies et la démocratisation de l'Etat. Nouvelles tendances », Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence : La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, sous la direction de Rostane MEHDI, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp. 13-47.

SIERPINSKI Batyah. « La légitime défense en droit international: quelques observations sur un concept juridique ambigu », *Revue québécoise de droit international*, 2006, 19.1, pp. 79-120.

SMITH Michael, "The Shock of the Real ? Trends in European Foreign and Security Policy since September 2001", *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 27-44.

SOLANA Javier : « Le développement de la Politique européenne commune de sécurité et de défense de l'Union européenne », in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°442, octobre-novembre 2000.

SOMMIER Isabelle, « La fin de la Guerre froide a modifié la carte mondiale du crime organisé », in CORDELLIER Serge (Dir.), *Le nouvel état du monde. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*, 2^e édition actualisée, La Découverte, Paris, 2002, pp. 119-121.

SOREL Jean-Marc, « L'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1996 : un traité sous bénéfice d'inventaire », *A.F.D.I.*, 1995, pp. 65-99.

SPIRY Emmanuel, « Interventions humanitaires et interventions d'humanité : la pratique française face au Droit international », *R.G.D.I.P.* 1998-2, pp. 407-434.

STAHN Carsten : "United Nations peace-building, amnesties and alternative forms of justice : A change in practice ?", *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, mars 2002, volume 84, N° 845, p. 191-205.

STARITA Massimo, « L'occupation de l'Iraq. Le Conseil de sécurité, le droit de la guerre et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-4, pp. 883-916.

STARK Hans, « Paris, Berlin et Londres : vers l'émergence d'un directoire européen ? », *Politique étrangère* n° 4/2002, pp. 967-982.

STEINBERGER Richard, ZASLOFF Jonathan M., "Power and International Law", *American Journal of International Law*, Avril 2006, pp. 64-87.

SZEPTYCKI Andrzej : « La conception gaullienne de l'ordre européen », *A.F.R.I.*, 2002, Vol. 3, pp. 392-403.

SZUREK Sandra, « La question du statut des "prisonniers du champ de bataille" », *Les Nations unies et l'Afghanistan*, Colloque Aix-en-Provence, *op. cit.*, pp. 125-160.

SZUREK Sandra : « La lutte internationale contre le terrorisme », *Questions internationales*, N°6-mars-avril 2004, pp.119-122.

SZUREK Sandra, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », *R.G.D.I.P.* tome 109, 2005-1, pp. 5-49.

TAMS Christian J. : "Swimming with the Tide or Seeking to Stem it? Recent ICJ Rulings on the Law of Self-Defence", *Revue québécoise de droit international*, 2005, 18.2, pp. 275-290.

TARDY Thierry, « L'intervention dans les années quatre-vingt-dix : réflexions autour d'un concept évolutif », *Annuaire français de relations internationales*, 2001, Vol. II, pp. 771-786.

TARDY Thierry, « La France et l'ONU, entre singularité et ambivalence », *Politique étrangère* 4/2002, pp. 931-947.

TARDY Thierry, "The European Union and The United Nations : Global versus Regional Multilateralism", *Studia Diplomatica. Brussels Journal of International Relations*, Vol. LX : 2007, N°1, pp. 191-209.

TARDY Thierry, « L'Union européenne et l'ONU : quel partenariat dans la gestion civile des crises? », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel (Ed.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Editions de l'Université de Bruxelles, iee (Institut d'études européennes), Bruxelles, 2008, pp. 157-174.

TARZI Amin, « Après l'adoption de la Constitution », Traduction par Philippe FRISON et Anne MAGNET, *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n° 104, pp. 3-6.

TAVERNIER Paul : « Les déclarations du Président du Conseil de sécurité », *A.F.D.I.*, 1993, pp. 98-99.

TEIXEIRA Pascal, « Un nouveau défi pour le Conseil de sécurité : comment traiter les Etats délinquants ou déchirés par des conflits internes ? », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. VI, pp.104-115.

TELO Mario, « The EU as a Incipient Civilian Power. A Systemic Approach », in LAVENEX Sandra et MERAND Frédéric (Dir.), *Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, Nouveaux enjeux, Politique européenne*, n° 22, printemps 2007, L'Harmattan, Paris, pp. 36-54.

THOMAS Isabelle, « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-2, pp. 463-480.

TIGROUDJA Hélène, « Quel(s) droit (s) applicable (s) à la "guerre au terrorisme" », *A.F.D.I.* LXVIII-2002, pp. 81/102.

TIZZANO Antonio, « La personnalité internationale de l'Union européenne », *Mélanges en hommage à Michel WAELBROECK*, Volume I, Bruylant, Bruxelles, 1999, pp. 169-204.

TOMUSCHAT Christian, « L'intervention structurelle des Nations unies », *Dixièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence : La contribution des Nations unies à la démocratisation de l'Etat*, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, sous la direction de Rostane MEHDI, Editions A. Pedone, Paris, 2002, pp.101-118.

TOUBLANE Alix, « L'article 103 et la valeur juridique de la Charte des Nations unies », *R.G.D.I.P.* Tome 108, 2004-2, pp. 439-462.

VAHLAS Alexis, « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. VI, *op. cit.*, pp. 262-275.

VALLIERES Alain : « L'influence des normes internationales et nationales étrangères sur les droits de la personne en Afrique du Sud », *Revue québécoise de droit international*, 2001, 14.2, pp. 137-187.

VANACHTER Jérôme, « La responsabilité politique sur la scène internationale », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. 6, pp.62-74.

VAN CREVELD Martin, « La puissance militaire en question », *Politique étrangère* 1/2003, pp. 11-24.

VECCHIO Giorgio Del, « Suffrage universel et capacité politique », *Mélanges en l'honneur de Paul ROUBIER*, Tome I.- Théorie générale du Droit et droit transitoire, *Op. cit.*, pp. 469-476.

VERCAUTEREN Pierre, « La crise de l'État dans l'Union européenne. Une sortie de crise par une refondation du sens ? », *A.F.R.I.* 2001, Volume 2, pp. 293-315.

VERDROSS Alfred, « Le principe de la non intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat et l'article 2 (7) de la Charte des Nations unies », in *La communauté internationale*, Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU, Pedone, Paris, 1974, pp.267-276.

VERHOEVEN Joe, « Principe de précaution, droit international et relations internationales », *A.F.R.I.* 2002, Vol. III, pp. 250-260.

VERHOEVEN Joe, « Les "étirements" de la légitime défense », *A.F.D.I.* LXVIII-2002, pp. 49-80.

VIRALLY Michel, « Sur un pont aux ânes : Les rapports entre Droit international et droits internes », *Mélanges offerts à Henri ROLIN. Problèmes de Droit des gens*, Pedone, 1964, pp. 488-505.

VIRALLY Michel, « La notion de fonction dans la théorie de l'Organisation internationale », *Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU. La communauté internationale*, A. Pedone, Paris, 1974, pp. 277-300.

WAELBROECK Michel : « Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés européennes », *Mélanges offerts à Henri ROLIN*, Pedone, *Op. cit.*, pp. 506-516.

WALINE Marcel, « Positivisme philosophique, juridique et sociologique », *Mélanges Raymond CARRE DE MALBERG*, Université de Strasbourg, Librairie du Recueil Sirey, Paris, pp. 517-534.

WALT Stephen M., « La guerre préventive : une stratégie illogique », *A.F.R.I.*, 2005, Vol. VI, pp.138-152.

WANGLER Wilhelm, « La crise de l'unité de l'ordre juridique international », *Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU. La communauté internationale*, A. Pedone, Paris, 1974, pp. 329-340.

WECKEL Philippe, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée ? », *R.G.D.I.P.* 2000-1, pp. 19-36.

WECKEL Philippe, « Le statut incertain des détenus sur la base américaine de Guantanamo », *R.G.D.I.P.* 2002-2, pp. 357-369.

WECKEL Philippe, « L'usage déraisonnable de la force », *R.G.D.I.P.* Tome 107, 2003-2, pp. 377-400.

WECKEL Philippe, « Nouvelles pratiques américaines en matière de légitime défense ? », *A.F.R.I.*, 2005 Vol. VI, pp.128-137.

WEERTS Laurence, « Droit, politique et morale dans le discours justificatif de l'Union européenne et de l'OTAN : Vers une confusion des registres de légitimité », in CORTEN Olivier et DELCOURT Barbara (Ed.), *Droit, légitimité et Politique extérieure : l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 85-121.

WEINBERG Serge, « Réflexions sur l'ordre international après le 11 septembre 2001 », in BONIFACE Pascal (dir.), *Le 11 septembre. Un an après*, Editions PUF, Collection « Institut des Relations Internationales et Stratégiques », Paris, 2002, pp. 9-13.

WERNER S. et YUEN A., « Making and keeping peace », *International Organization*, vol. LIX, n° 2, 2005, pp. 261-292.

WESSELS Wolfgang, « La voie d'une puissance européenne ou bien cosmétique intergouvernementale ? Les dispositions du traité constitutionnel sur la PESC », *A.F.R.I.* 2005, Vol. VI, *Op. cit.*, pp. 647-662.

WHICHMANN Nicole, « Promoting The Rule of Law in the European Neighbourhood Policy-Strategic or Normative Power? », in LAVENEX Sandra et MERAND Frédéric (Dir.), *Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, Nouveaux enjeux, Politique européenne*, n° 22, printemps 2007, L'Harmattan, Paris, pp. 81-104.

WHITEHEAD Laurence, « Entreprises de démocratisation : le rôle des acteurs externes », *Critique internationale* N° 24, pp. 109-124.

WOODWARD Susan L., « Construire l'Etat: légitimité internationale contre légitimité nationale? », *Critique internationale* N° 28 – Juillet-Septembre 2005, pp.139-152.

WOUTERS Jan et RUYTS Tom, « The Legality of Anticipatory Military Action after 9/11: the Slippery Slope of Self-Defense », *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 45-67.

WOYKE Wichard, « L'Allemagne et l'Europe-puissance », *A.F.R.I.*, 2001, Vol. 2, pp. 97-107.

ZAHAR Marie-Joëlle, « Les risques du *nation building* "sous influence": les cas de l'Irak et du Liban », *Critique internationale* n° 28 – juillet-septembre 2005, pp. 153-168.

ZAHER SHAH Mohammed, « Afghanistan : l'unité retrouvée ? », entretien avec Brigitte ADES, *Politique Internationale*, n° 94, pp. 9-23.

ZEMNI Sami, « The Modernity of Islamism and Jihad Militancy », *Studia Diplomatica*, Vol. LIX, 2006, N° 1, pp. 199-212.

ZIPPER DE FABIANI Henry, « Diplomatie de défense et diplomatie préventive. Vers une nouvelle symbiose entre diplomatie et défense », *A.F.R.I.*, 2002, Vol. 3, pp. 614-629.

VI-SOURCES AUDIO-VISUELLES

CHEVENEMENT Jean-Pierre, TEISSIER Guy, DORRONSORO Gilles, « La France doit-elle rester en Afghanistan ? », *Les grands débats de BFM*, 11h-12h, le 02 Avril 2008.

Emission télévisée *C'est dans l'Air* : « Le piège afghan », *France 5*, Mercredi 20 Août 2008.

Emission télévisée *Un œil sur la planète* (20^e numéro) : « Faut-il mourir pour Kaboul ? », 95 minutes ; Présentée par Thierry THUILLIER, réalisée par Nicolas MAUPIED, *France 2*, Lundi 25 Février 2008.

Magazine La matinale, Canal+ : “L’OTAN peut-elle gagner en Afghanistan ?”, Mardi 15 Octobre 2008, 7h35-7h40.

WILSON Martin : “La guerre secrète contre *Al Qaïda*”, Documentaire, série thema, Arte, 02 Mars 2004, 20H45-22H50(3 parties :1-Europe : L’ennemi invisible ; 2-USA :La chasse aux cellules dormantes ;3-Asie : Les zones grises du terrorisme).

VII-ENCYCLOPEDIES, DICTIONNAIRES ET LEXIQUES

ALI RAONAQ Mohammad, *Manuel de persan parlé en Afghanistan*, Editions Langues et Mondes, Collection « L’Asiathèque », Paris, 2006, 109 p.

BALENCIE Jean-Marc, LA GRANGE Arnaud de, *Mondes rebelles. Guérillas, milices, groupes terroristes*, Editions Michalon, Nouvelle édition revue et augmentée, Paris, 2001, 1677 p.

CABRILLAC Rémy (sous la direction de), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2^e édition, Lexis-Nexis/Litec, Editions du juris-Classeur, Collection « Objectif Droit », 2004, Paris, p.30.

CORNU Gérard (dir.): *Vocabulaire juridique*, PUF, 6^e édition mise à jour, collection « Quadrige/Dicos poche », Paris, 2004, 968 p.

DEBBASCH Charles, BOURDON Jacques, PONTIER Jean-Marie et RICCI Jean-Claude : *Lexique de politique*, 7^e édition, Dalloz, Paris, 2001, 453 p.

FOILLARD Philippe : *Dictionnaire de DROIT PUBLIC*, Centre de Publications Universitaires, Paris, 2000,519 p.

FRANGI Marc et SCHULZ Patrick : *Droit des relations internationales*, Lexique, Dalloz, 1995, 94 pages.

GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean (Dir.) : *Lexique des termes juridiques*, 13^e édition, , Dalloz, Paris, 2001, 592 p.

GUINCHARD Serge, MONTAGNIER Gabriel, *Locutions latines juridiques*, Dalloz/Armand Colin, 2004, 89 p.

MICHEL Denis et RENOU Dominique : *Dictionnaire des termes européens*, Editions De Vecchi S.A., Paris, 2001, 254 p.

VERRI Pietro : *Dictionnaire du droit international des conflits armés* (Dizionario di diritto internazionale dei conflitti armati), Traduit de l’italien par MOTTIER Inès, adapté par BOUVIER Antoine A., Publications du CICR, Genève, 1988, 147 p.

VILLIERS Michel de, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 3^e édition, Editions Dalloz/Armand Colin, Paris, 2001, 265 p.

VIII-RECUEILS ET ELEMENTS DE METHODOLOGIE

BEAUD Michel, *L’art de la thèse*, La Découverte, Collection « Repères », Paris, 2001, 200 p.

DUBOUIS Louis, GUEYDAN Claude, *Les grands textes du droit de l’Union européenne : Traités – Institutions – Ordre juridique*, Tome 1, 6^e édition, Dalloz, Paris, 2002, 554 p.

DUPUY Pierre-Marie, *Les grands textes de droit international public*, 2^e édition, Dalloz, Paris, 2000, 733 p.

EISEMANN Pierre Michel, COUSSIRAT-COUSTERE Vincent et HUR Paul, *Le Petit Manuel de la jurisprudence de la Cour internationale de justice*, 4^e édition, A. Pedone, Paris, 1984, 394 p.

GUILLOT Henri, *Ce qu’il faut savoir – Gallicismes – Locutions proverbiales, Expressions pittoresques de la langue française. Comparaisons les plus usitées*, Foucher, Paris, 91 p.

ROMI Raphaël, *Méthodologie de la recherche en droit. Master et Doctorat*, Lexis Nexis/Litec, Paris, 2006, 157 p.

TCHIKAYA Blaise, *Mémento de la jurisprudence du droit international public*, 2^e édition, Hachette, Collection « Les fondamentaux », Paris, 2001, 159 p.

ANNEXE 1

Principaux textes internationaux sur l'Afghanistan

Annexe 1-A

Accord de Bonn du 5 Décembre 2001 (Extraits) :

Les participants aux pourparlers des Nations unies sur l'Afghanistan,

...*Reconnaissant* le droit du peuple afghan à déterminer librement son propre avenir politique conformément aux principes de l'islam, de la démocratie, du pluralisme et de la justice sociale,

Sont convenus de ce qui suit :

L'Autorité intérimaire

I. Dispositions générales

6. Une *Loya Jirga* constituante est convoquée dans les 18 mois suivant la mise en place de l'Autorité de transition, afin d'adopter une nouvelle constitution pour l'Afghanistan. Afin d'aider la *Loya Jirga* constituante de rédiger le projet de constitution, l'Administration de transition constitue une commission constituante dans les deux mois suivant sa mise en place, avec l'aide de l'Organisation des Nations unies.

II. Structure légale et système judiciaire

1. La structure légale ci-après est applicable à titre intérimaire jusqu'à l'adoption de la constitution susvisée :

a) La Constitution de 1964, i) dans la mesure où ses dispositions ne sont pas incompatibles avec celles du présent accord et ii) à l'exception des dispositions relatives à la monarchie et aux corps exécutif et législatif prévus dans la Constitution ; et

b) Les lois et règlements existants, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec le présent accord ou avec les obligations légales internationales auxquelles l'Afghanistan est partie, ou avec les dispositions applicables contenues dans la Constitution de 1964, étant entendu que l'Autorité intérimaire est habilitée à abroger ou amender lesdits lois et règlements.

IV. Dispositions finales

5. Toutes les mesures prises par l'Autorité intérimaire devront être conformes à la résolution 1378 (2001) du Conseil de sécurité, en date du 14 novembre 2001, et aux autres résolutions du Conseil concernant l'Afghanistan.

Force internationale de sécurité

3. Conscients du fait qu'il faudra un certain temps pour que les nouvelles forces de sécurité et forces armées afghanes soient pleinement constituées et opérationnelles, les participants aux pourparlers des Nations unies sur l'Afghanistan prient le Conseil de sécurité de l'ONU d'envisager d'autoriser le déploiement rapide en Afghanistan d'une force mandatée par l'Organisation des Nations unies. Cette force contribuera au maintien de la sécurité à Kaboul et dans les environs. Ses activités pourraient, le cas échéant, être progressivement étendues à d'autres centres urbains et d'autres zones.

Rôle de l'Organisation des Nations unies pendant la période intérimaire

2. Le Représentant spécial suivra et facilitera l'application de tous les aspects du présent accord.

6. L'Organisation des Nations unies sera habilitée à enquêter sur les violations des droits de l'homme et, si nécessaire, à recommander des mesures correctives. Elle sera également responsable de l'élaboration et de l'application d'un programme d'éducation sur les droits de l'homme afin de promouvoir le respect et la compréhension de ces droits.

Requête adressée à l'Organisation des Nations unies par les participants aux pourparlers des Nations unies sur l'Afghanistan

Les participants aux pourparlers des Nations unies sur l'Afghanistan :

1. Prient l'Organisation des Nations unies et la communauté internationale de prendre les mesures nécessaires pour garantir la souveraineté nationale, l'intégrité territoriale et l'unité de l'Afghanistan, ainsi que la non-ingérence de ce pays étrangers dans les affaires intérieures de l'Afghanistan.

Source : Lettre date du 5 Décembre 2001, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (S/2001/1154).

Annexe 1-B

Pacte pour l'Afghanistan : Londres, 31 Janvier-1^{er} Février 2006 (Extraits) :

La République islamique d'Afghanistan et la communauté internationale,

Déterminés à renforcer leur partenariat afin d'améliorer les conditions de vie du peuple afghan et de contribuer à la paix et à la sécurité aux échelons national, régional et mondial,

Affirmant leur volonté commune de continuer, dans l'esprit des conférences de Bonn, de Tokyo et de Berlin, à œuvrer à l'avènement d'un Afghanistan stable et prospère, se prévalant de la bonne gouvernance et de la protection des droits de l'homme pour tous dans l'État de droit, et à maintenir et renforcer cette volonté pendant la durée du présent Pacte et au-delà,

Prenant acte du courage et de la détermination des Afghans qui, bravant la violence extrémiste et les difficultés, ont jeté les bases d'un état démocratique, pacifique, pluraliste et prospère fondé sur les principes de l'Islam,

Notant que l'Accord de Bonn a été intégralement appliqué avec l'adoption d'une nouvelle Constitution en janvier 2004 et la tenue de l'élection présidentielle en octobre 2004 ainsi que des

élections à l'Assemblée nationale et aux conseils provinciaux en septembre 2005, élections qui ont permis à l'Afghanistan de retrouver sa place légitime au sein de la communauté internationale,

Sachant que la transition de l'Afghanistan à la paix et à la stabilité n'est pas encore assurée et que, face aux défis restants, un ferme engagement de la communauté internationale reste nécessaire,

Résolues à dépasser l'héritage de conflits en Afghanistan par les mesures suivantes : instauration de conditions propices à la croissante économique soutenue et au développement durable; renforcement des institutions étatiques et de la société civile; élimination des menaces terroristes résiduelles; solution du défi de la lutte contre les stupéfiants; rétablissement des capacités et des infrastructures; réduction de la pauvreté; et satisfaction des besoins fondamentaux de l'être humain,

Sont convenues du présent Pacte pour l'Afghanistan.

**Source : Lettre datée du 9 Février 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Afghanistan auprès de l'Organisation des Nations unies (Document S/2006/90).*

Annexe 1-C

Constitution de l'Afghanistan du 4 Janvier 2004 (Extraits, Version non-officielle en anglais : nous traduisons) :

Préambule

Nous, Peuple afghan...

5. Afin d'observer la Charte des Nations unies et respecter la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme;

7. Afin d'établir un gouvernement fondé sur la légitimité du peuple et la démocratie;

8. Afin de mettre en place une société civile libérée de toute oppression, des atrocités, de la discrimination et de la violence; fondée sur l'État de droit, la justice sociale, la protection des droits humains, la dignité et déterminée à garantir les droits et libertés fondamentaux du peuple;

10. Afin d'assurer une vie prospère et un environnement sain pour tous ceux qui vivent sur cette terre;

11. Et, enfin, pour redonner à l'Afghanistan une place de choix au sein de la communauté internationale...

Chapitre Un. L'Etat

Article 3.- En Afghanistan, aucune loi ne peut être contraire aux croyances et aux préceptes de la sainte religion de l'Islam.

Article 4 § 3.- La nation afghane est composée des groupes ethniques suivants : Pachtounes, Tadjiks, Hazara, Ouzbeks, Turkmènes, Baloutches, Pashaï, Nouristanis, Aymaq, Arabes, Kirghizes, Qizilbash, Gujur, Brahwoi et autres.

Article 7.- L'Etat devra se soumettre à la Charte des Nations unies, aux traités internationaux et aux conventions auxquels l'Afghanistan a souscrit, ainsi qu'à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

Article 8. Le Gouvernement conduit la politique de la nation, fondée sur la préservation de l'indépendance, l'intérêt supérieur de la nation, l'intégrité territoriale, le principe de non-agression, les relations de bon voisinage, le respect mutuel et l'égalité des droits.

Chapitre Deux. Les Droits fondamentaux et Devoirs des citoyens.

Article 22 § 2. –Les citoyens afghans-y compris l'homme et la femme-ont les droits et devoirs égaux devant la loi.

Article 23 § 1. –Les citoyens afghans ont le droit de vote et d'éligibilité.

Article 48. –Le travail est un droit pour tout Afghan.

Chapitre Trois. –Le président.

Article 62, alinéa 1 § 1. –Les candidats à l'élection présidentielle doivent justifier des qualités suivantes : Etre citoyens afghans, Musulmans et nés de parents afghans, et ne pas jouir de la double nationalité.”

ANNEXE 2

Actes relevant du Titre V TUE, relatifs à l'Afghanistan

Annexe 2.A

Politique étrangère et de sécurité commune

ACTION COMMUNE DU CONSEIL

Du 10 Décembre 2001 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan (2001/875/PESC). *Source : J.O. n° L. 326/1, 11.12.2001.*

Article 2

Le représentant spécial a pour mandat de contribuer, en liaison étroite avec le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies, M. Brahimi, à qui il prêle son concours, à la mise en oeuvre de la politique de l'Union en Afghanistan, notamment en apportant son appui à la contribution fournie par l'Union pour atteindre les objectifs de la communauté internationale en Afghanistan énoncés dans la résolution 1378 et d'autres résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. À cet effet, sous l'autorité du secrétaire général/Haut représentant et en liaison étroite avec la présidence, les États membres et la Commission, il veille en particulier à :

a) soutenir la mise en place en Afghanistan d'un gouvernement multiethnique stable et légitime, ayant une large base, résultant d'un accord entre les forces politiques associées au processus des Nations unies. Dans ce contexte, il fait connaître la position de l'Union sur le processus politique ;

b) établir et maintenir un contact étroit avec les dirigeants afghans, qu'ils se trouvent dans le pays ou à l'étranger;

c) établir et maintenir un contact étroit avec les acteurs internationaux et régionaux concernés, notamment avec les représentants locaux des Nations unies...

Annexe 2.B

Politique européenne de sécurité et de défense

ACTION COMMUNE 2007/369/PESC DU CONSEIL du 30 Mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN). *Source : J.O. n° L. 139, 31.5.2007.*

Article premier

Mission

1. L'Union européenne crée une Mission de police de l'Union européenne («EUPOL AFGHANISTAN» ou la «Mission») en Afghanistan. D'une durée de trois ans, cette mission comprend une phase de planification, qui débute le 30 mai 2007, et une phase opérationnelle, qui débute le 15 juin 2007 au plus tard.

Article 3

Objectifs

EUPOL AFGHANISTAN apporte une aide substantielle pour la mise en place, sous gestion afghane, de dispositifs durables et efficaces dans le domaine des opérations civiles de maintien de l'ordre, qui assureront une interaction adéquate avec le système judiciaire pénal au sens large, conformément à l'action menée par la Communauté, les États membres et les autres acteurs internationaux en faveur du renforcement des institutions. En outre, la mission soutiendra le processus de réforme visant la création d'un service de police efficace et digne de confiance, qui opère conformément aux normes internationales, dans le cadre de l'État de droit et respecte les droits de l'homme.

Article 15

Communication d'informations classifiées

1. Le SG/HR est autorisé à communiquer à l'OTAN et à la FIAS des informations et documents classifiés de l'UE établis aux fins de la Mission, conformément au règlement de sécurité du Conseil. Des arrangements techniques sont établis sur place afin de faciliter leur communication.

2. Le SG/HR est autorisé à communiquer aux États tiers associés à la présente action commune, si nécessaire et en fonction des besoins de la Mission, des informations et documents classifiés de l'UE jusqu'au niveau «CONFIDENTIEL UE» établis aux fins de la Mission, conformément au règlement de sécurité du Conseil.

Annexe 2.C

Déclaration conjointe du 16 Novembre 2005 pour l'engagement d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et l'Afghanistan :

L'Union européenne et le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan sont attachés à un Afghanistan sûr, stable, libre et démocratique, tel qu'il est indiqué dans la constitution afghane adoptée le 4 janvier 2004 [14 Dalwa 1383]. Les deux parties souhaitent voir l'Afghanistan jouer un rôle actif et à part entière au sein de la communauté internationale et sont déterminées à bâtir un avenir prospère exempt des menaces que font planer le terrorisme, l'extrémisme et la criminalité organisée.

**Source : Document 14519/05 (Presse 299).*

ANNEXE 3

Troupes des Membres de l'UE au sein de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan

PAYS	TROUPES AU MOIS	TOTAL PAYS ET EFFECTIFS DE JUIN 2009
Allemagne	3380	
Autriche	3	
Belgique	500	
Bulgarie	470	
Danemark	700	
Espagne	780	
Estonie	150	
Finlande	90	
France	2780	
Grèce	145	
Hongrie	320	
Irlande	7	
Italie	2350	
Lettonie	165	
Lituanie	200	
Luxembourg	9	
Pays-Bas	1770	
Pologne	2000	
Portugal	100	
République Tchèque	430	
Roumanie	875	
Royaume-Uni	8300	
Slovaquie	230	
Slovénie	70	
Suède	410	25 (États membres UE) +26 234 (hommes)

Nombre total des Etats contributeurs : 42 Nations

Effectif global de la FIAS : 61 130 environs

*Sources.- Site ISAF(OTAN) : <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>

GLOSSAIRE

Amir al muminim

Le Guide éclairé, « Commandeur des croyants »

Ashti-i melli

Réconciliation nationale

Baba ya Milat

Le Père de la Nation

Basmachi

« Bandit » centrasiatique et afghan contre la présence soviétique

Charia

Ensemble de règles de droit provenant des établissements scolaires à caractère clérical et dont les sources sont, principalement, le Coran et, accessoirement, les traditions héritées de Mahomet.

Choura

Grands Conseils des sages et notables locaux. Se lit aussi *Shura*.

Dalwa

January (21) Equivalent du 21 Janvier

Deobandisme

Etablissement d'enseignement juridique et religieux datant de l'empire britannique des Indes et prônant une application très stricte de la *charia*.

Fatwa

Décret ou avis juridique d'une autorité religieuse, destinés aux fidèles et fondés sur la *Charia*.

Irshad islami

Enseignement islamique

Jadi (1^{er} Jadi)

Equivaut au 22 Décembre

Loya Jirga

Grande Assemblée coutumière pachtoune devenue nationale.

Madrassa

Ecoles coraniques, séminaires

Meshrano Jirga

La Chambre des Sages ou des Anciens du Parlement afghan.

Mizan (9 mizan)

Equivalent du 1^{er} Octobre

Mollah

Notable religieux au niveau local (village, district)

Muskirat

Drogues, stupéfiants

Noasâzi

Forme de *perestroïka* promue en Afghanistan sous le gouvernement KARMAL.

Ouléma

Pluriel de « Alim » : Docteur (de la Loi coranique)

Pashtounwali (*pachtounwâli*)

Code de l'hospitalité ou code d'honneur pachtoune

Stera Mahkama

Cour Suprême d'Afghanistan

Taliban (*Tâlêbân*)

Pluriel de « Tâlêb » ou étudiant, séminariste des écoles coraniques.

Waseta

Influence intrinsèque ou personnelle

Wolesi Jirga

« La chambre du Peuple » du Parlement de la République islamique d'Afghanistan

Wahhabisme

Rite musulman officiellement observé en Arabie Saoudite, fondé par l'imam Ibn AL-WAHHAB sur les préceptes d'une application rigoriste de la Loi coranique.

TABLE DES MATIERES

<u>TITRES</u>	<u>PAGES</u>
REMERCIEMENTS.....	10
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	12
SOMMAIRE.....	14
INTRODUCTION GENERALE.....	16
PREMIERE PARTIE : LE ROLE DE L'EUROPE DANS LA GESTION DE LA GUERRE CIVILE D'AFGHANISTAN ET DE SES REPERCUSSIONS INTERNATIONALES.....	38
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE.....	39
TITRE I: LA COLLABORATION AU TRAITEMENT DE LA CRISE AFGHANE ANTERIEUREMENT AUX ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE 2001.....	40
CHAPITRE I: LES CAUSES ET CONSEQUENCES DE LA SITUATION POLITIQUE ET MILITAIRE EN AFGHANISTAN.....	40
SECTION 1 : LES FONDEMENTS DU PROBLEME AFGHAN APRES LE RETRAIT DES FORCES SOVIETIQUES.....	41
Paragraphe 1 : La porosité des frontières afghanes.....	41
A : L'ATTEINTE AUX PRINCIPES D'INTANGIBILITE DES FRONTIERES ET D'INTEGRITE TERRITORIALE EN AFGHANISTAN.....	41
B : LES LIMITES DU PRINCIPE DE L'UTI POSSIDETIS JURIS A L'AUNE DE LA LIGNE DURAND.....	46
Paragraphe 2 : L'Afghanistan, sujet à une ingérence étrangère systématique.....	50
A : LA VIOLATION DU DROIT DU PEUPLE AFGHAN A DISPOSER LIBREMENT DE LUI- MEME.....	52
B : L'AFFAIBLISSEMENT DU PRINCIPE D'EQUILIBRE EN ASIE CENTRALE.....	56
SECTION 2 : LES CONSEQUENCES DU CONFLIT INTER-AFGHAN SUR LA PAIX ET LA SECURITE INTERNATIONALES.....	59
Paragraphe 1 : La persistance d'un conflit complexe au voisinage de trois Puissances nucléaires sous tension.....	61
A : LES EFFETS DE LA CRISE AFGHANE SUR L'ANTAGONISME INDO-PAKISTANAIS.....	61
B : LA CRISE AFGHANE, UN RISQUE DE DEGRADATION DES RELATIONS ENTRE L'INDE ET LA CHINE.....	65
Paragraphe 2 : La montée d'un irrédentisme islamique couplé de terrorisme.....	66
A : LES APORIES DE L'INTERPRETATION POLITIQUE DE L'ISLAM DANS LE SYSTEME INTERNATIONAL CONTEMPORAIN.....	67

B : L’AFFIRMATION D’UNE MENACE NOUVELLE RESULTANT DES ACTES DE TERRORISME.....	73
CHAPITRE II : LE RENFORCEMENT DES SANCTIONS DERIVEES DE L’ARTICLE 41 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES.....	81
SECTION 1 : L’IMPOSITION A L’AFGHANISTAN D’UN EMBARGO SUR LES ARMEMENTS.....	82
Paragraphe 1 : La position commune 96/747/PESC : « acte pionnier » des sanctions internationales décrétées contre l’Afghanistan.....	83
A : LA PREMIERE DECISION D’EXECUTION DE L’EMBARGO SUR LES ARMES ET LES EQUIPEMENTS CONNEXES.....	83
B : L’APPLICATION DE LA RETROACTIVITE AUX SANCTIONS PRISES CONTRE L’APPROVISIONNEMENT DES FACTIONS AFGHANES.....	88
Paragraphe 2 : La position commune 98/108/PESC ou la définition des objectifs stratégiques de l’Europe en Afghanistan.....	90
A : RECHERCHE D’UNE SOLUTION NEGOCIEE A UNE « GUERRE DE DEPREDATION NATIONALE ».....	91
B : ENDIGUEMENT DES CONSEQUENCES DU CONFLIT AFGHAN VERS LE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE.....	95
SECTION 2 : LES SANCTIONS RIGOUREUSES PRISES A L’ENCONTRE DES TALBANS ET LEUR PORTEE REELLE.....	99
Paragraphe 1 : Des mesures restrictives spécifiques au gouvernement de facto et à ses complices.....	99
A : LA POSITION COMMUNE 1999/727/PESC ET L’INTERRUPTION PARTIELLE DES COMMUNICATIONS.....	100
B : LA POSITION COMMUNE 2001/154/PESC OU LA RUPTURE DES RELATIONS ECONOMIQUES ET DIPLOMATIQUES AVEC LES TALIBAN.....	102
Paragraphe 2 : Les effets des sanctions appliquées au régime fondamentaliste.....	104
A : LA RADICALISATION DES DOCTRINES EXTREMISTES ET DES GRIEFS ENVERS LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE.....	105
B : DE GRAVES CONSEQUENCES HUMANITAIRES RESULTANT DE L’EMBARGO.....	109
CONCLUSION DU TITRE I.....	122
TITRE II : LE POSITIONNEMENT DES ETATS MEMBRES DE L’U.E. FACE A LA LEGITIME DEFENSE EXERCEE CONTRE L’AFGHANISTAN.....	123
CHAPITRE I : LA REVITALISATION DU POUVOIR NORMATIF DES RESOLUTIONS 1368 ET 1373 DU CONSEIL DE SECURITE.....	124
SECTION 1 : L’APPUI DES ACTEURS EUROPEENS A UNE INTERPRETATION EXTENSIVE DE LA LEGITIME DEFENSE.....	125

Paragraphe 1 : La conception élargie du Conseil « Affaires Générales » et de la Stratégie européenne de sécurité.....	125
A : L'APPROBATION DE LA LEGITIME DFENSE COMME RIPOSTE A UN ACTE TERRORISTE.....	126
B : LA CONTRIBUTION A UNE REDEFINITION IMPLICITE DE LA NOTION D'AGRESSION ARMEE.....	129
Paragraphe 2 : L'adhésion à l'action préventive ou émergence d'une nouvelle doctrine de la Guerre juste ?.....	141
A : ESQUISSE DE COMPARAISON ENTRE LEGITIME DEFENSE ET GUERRE JUSTE A L'AUNE DE LA LUTTE ANTITERRORISTE EN AFGHANISTAN.....	142
B : UN OBJET PREDEFINI: LE DEMENTELEMENT DU GOUVERNEMENT EN EXERCICE.....	147
C : UNE CAUSE PREDETERMINEE : LE MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SECURITE INTERNATIONALES.....	151
SECTION 2 : L'APPORT D'UN DISPOSITIF DE REPRESSION ET DE PROTECTION JUDICIAIRE DES DROITS DE L'HOMME DANS LA LUTTE INTERNATIONALE CONTRE LE TERRORISME.....	154
Paragraphe 1 : L'adoption des positions communes inter-piliers du 27 Décembre 2001.....	154
A : LE CONCOURS DU PILIER INTERGOUVERNEMENTAL A LA CONCEPTUALISATION DE LA NOTION DE TERRORISME.....	155
1°)-L'esquisse d'une typologie européenne de l'acte de terrorisme.....	156
a)-L'acte visant à intimider les populations civiles.....	156
b)-L'acte de contrainte illicite sur une autorité dirigeante.....	157
c)-L'acte de déstabilisation ou de destruction intentionnelle.....	158
2°)-L'instauration d'un schéma d'identification du groupe terroriste.....	159
a)-Une association structurée de plus de deux membres.....	159
b)-Une action concertée aux fins d'actes terroristes.....	160
B : LA DIFFUSION DES EFFETS DE LA PESD AUX PILIERS COMMUNAUTAIRES ET DES AFFAIRES INTERIEURES.....	161
1°)-La source d'inspiration de la décision-cadre 2002/475/JAI sur le terrorisme.....	161
2°)-La « contamination » des méthodes communautaires par les actes juridiques du Titre V TUE...	163
Paragraphe 2 : La sécurisation judiciaire des droits de l'Homme dans le traitement de la menace terroriste.....	165
A :LA CONDAMNATION DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION POUR ERREUR DE DROIT.....	166
1°)-Le respect du principe de motivation dans les décisions de gel des fonds.....	166
2°)-La réhabilitation du principe de subsidiarité au profit des Etats membres.....	168

B :LES REPERCUSSIONS DES ARRETES DE LA CJCE SUR LE REGIME DE SANCTION POST-TALIBAN.....	169
1°)-La redynamisation de l'ordre juridique des Nations Unies en matière de droits fondamentaux...	170
a)-La préservation de la présomption d'innocence.....	170
b)-La sauvegarde d'un contrôle de légalité effectif en faveur des justiciables.....	172
2°)-Le conflit de normes face au terrorisme, pendant de l'engagement militaire de l'Europe en rangs disséminés contre les Taliban ?.....	174
a)-Le réajustement de l'articulation des rapports entre les ordres juridiques international, national et communautaire.....	175
b)-L'inapplicabilité des résolutions adoptées ultra vires par le Conseil de sécurité.....	176
CHAPITRE II : LES SOUTIENS LOGISTIQUES A LA COALITION MULTINATIONALE ET L'ETHICITE DES MODALITES DE LA GUERRE.....	178
SECTION 1 : LES INITIATIVES DES PUISSANCES EUROPEEENS AUPRES DES FORCES AMERICAINES.....	179
Paragraphe 1 : La réponse de la France aux attentats antiaméricains.....	179
A : L'OPERATION <i>HERACLES</i> , PENDANT FRANÇAIS DE L'EXPEDITION <i>LIBERTE IMMuable</i>	180
1)-La participation des trois Corps d'armée.....	180
2°)-La mise à contribution du Renseignement français.....	182
B : LE PLAN POUR LE REGLEMENT GLOBAL DU CONFLIT EN AFGHANISTAN.....	183
Paragraphe 2 : Les répliques de l'Allemagne et du Royaume-Uni contre les <i>Taliban</i> et assimilés....	184
A :LE PREMIER DEPLOIEMENT DE LA BUNDESWEHR SUR UN THEATRE ETRANGER...184	
B : L'AFFIRMATION DE LA SOLIDARITE ANGLO-AMERICAINE OU ECLIPSE DE L'EUROPE SUR LA SCENE INTERNATIONALE ?.....	185
SECTION 2 : L'IMPACT DES RESOLUTIONS DU PARLEMENT EUROPEEN SUR LA REDYNAMISATION DE L'ETHIQUE DU DROIT INTERNATIONAL.....	187
Paragraphe 1 : L'incitation au règlement de la question des prisonniers de guerre.....	188
A : LA QUESTION DES PRISONNIERS DE GUANTANAMO.....	188
B : LA DEMANDE DE CREATION D'UNE JURIDICTION SPECIALE POUR L'AFGHANISTAN.....	193
Paragraphe 2 : La condamnation des pays européens pour complicité dans les détentions et transferts illégaux des prisonniers de guerre par la CIA.....	199
CONCLUSION DU TITRE II :.....	201
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	203
DEUXIEME PARTIE : LA DOUBLE STRATEGIE DE L'EUROPE DANS L'EFFORT DE STABILISATION EN AFGHANISTAN.....	204
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE :.....	205

Paragraphe introductif : De la nature de l'Accord de Bonn.....	205
A : UN CORPUS D'ARRANGEMENTS STRICTEMENT POLITIQUES ?.....	206
1°)-Son principal objet, la Réconciliation nationale.....	206
2°)-Sa finalité, la transition politique après les Taliban.....	207
B : UNE NOUVELLE CATEGORIE D'ACCORD DE PAIX ?.....	209
1°)-La garantie des résolutions 1378 (2001) et 1383 (2001) du Conseil de sécurité.....	209
2°)-La caution morale du Gouvernement fédéral allemand.....	210
TITRE I : L'ENGAGEMENT DES MEMBRES DE L'UE AU TRAVAIL DE LA MANUA.....	212
CHAPITRE I : UNE PARTICIPATION DECISIVE AU « PARRAINAGE » DE L'INGENIERIE CONSTITUTIONNELLE ET DEMOCRATIQUE.....	212
SECTION 1 : LA POSITION COLLECTIVE DES ETATS EUROPEENS DANS LA REACTIVATION DU POUVOIR CONSTITUANT NATIONAL.....	213
Paragraphe 1 : Des Déclarations fédératrices du Conseil de l'Union européenne.....	213
A : LES CONCLUSIONS DU CONSEIL AFFAIRES GENERALES EXTRAORDINAIRE DU 17 OCTOBRE 2001.....	213
B : LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL AFFAIRES GENERALES DU 19 NOVEMBRE 2001.....	216
Paragraphe 2 : Les vues convergentes de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne : un « Directoire » de fait ?.....	224
A : LA DECLARATION CONJOINTE DU 78° SOMMET FRANCO-ALLEMAND.....	224
B : LES INTENTIONS CONCORDANTES DU SOMMET FRANCO-BRITANNIQUE DU 29 NOVEMBRE 2001.....	229
SECTION 2 : LA CONSOLIDATION DE L'ETAT DE DROIT ET DE L'ELAN DEMOCRATIQUE.....	235
Paragraphe 1 :L'empreinte des normes internationales sur le nouvel ordre constitutionnel afghan....	236
A : LA DECLARATION DE LA PRESIDENCE DU 13 DECEMBRE 2003 ET SES ANTECEDENTS.....	236
B : LES CONCLUSIONS DU CONSEIL DES 17-18 JUIN 2007 SUR LE RENFORCEMENT DE LA JUSTICE DE L'ETAT DE DROIT.....	239
C : L'OUVERTURE DE LA CONSTITUTION DU 4 JANVIER 2004 A LA CHARTE DES NATIONS UNIES.....	241
Paragraphe 2 : Les objectifs à long terme de la position commune 2002/42/PESC.....	245
A : LE CONTROLE DES PREMIERES ELECTIONS POST-GUERRE.....	245
1°)-La constitution du Groupe de soutien à l'élection présidentielle.....	245
2°)-L'envoi de la Mission d'observation des élections législative et locale.....	249
B : L'ENGAGEMENT EUROPEEN DANS LA RESTAURATION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE.....	253

1°)-L'élargissement opportun des missions du RSUE pour l'Afghanistan.....	254
2°)-La vocation « Etat de droit » de la Mission EUPOL Afghanistan.....	256
CHAPITRE II : L'AGENCEMENT D'UN MECANISME DE PREVENTION DES CONFLITS...	260
SECTION 1 : L'AGENDA POLITIQUE DE LA RECONSTRUCTION AFGHANE.....	260
Paragraphe 1 : Les recommandations des Conférences des donateurs.....	261
A : LES ENGAGEMENTS SOUSCRITS AU TERME DES CONFERENCES DE TOKYO ET BERLIN.....	262
B : LES ORIENTATIONS DU PACTE DE LONDRES.....	268
Paragraphe 2 : Les instruments de financement multilatéraux.....	272
A : LE NATIONAL DEVELOPMENT FRAMEWORK.....	273
B : L'AFGHANISTAN DEVELOPMENT STRATEGY.....	274
C : LES FONDS D'AFFECTATION SPECIALE A LA RECONSTRUCTION.....	276
1°)-L'Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF).....	276
2°)-La Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA).....	280
SECTION 2 : L'INVESTISSEMENT DE L'U.E. DANS LA PREVENTION DES CONFLITS ENTRE FACTIONS AFGHANES.....	282
Paragraphe 1 : La fabrication de la paix durable.....	283
A : L'AIDE HUMANITAIRE MULTIFORME, UN MULTIPLICATEUR D'INFLUENCE ?.....	284
1°)-L'aide médico-nutritionnelle, ferment de la sécurité humaine.....	284
2°)-Le traitement des réfugiés et personnes déplacées comme élément d'intégration nationale.....	288
B : LA REHABILITATION DES SERVICES D'INTERET GENERAL, IMPULSION A LA PUISSANCE PUBLIQUE.....	293
1°)-La réforme des secteurs administratif et judiciaire.....	293
a-La restructuration d'une Administration anachronique.....	293
a-1 : La refondation de la Fonction publique.....	294
a-2 : L'élaboration d'un Droit administratif cohérent.....	298
b-La réforme d'un système judiciaire anticonstitutionnel.....	300
2°)-Le redressement du système éducatif et culturel, soubassement de la paix durable.....	304
Paragraphe 2 : L'examen de la conditionnalité politique de l'aide européenne au relèvement.....	311
A : LA PROMOTION DU PARADIGME DE LA BONNE GOUVERNANCE.....	312
1°)-Les mesures d'éradication de la corruption.....	314
2°)-La lutte contre la production et le trafic des stupéfiants.....	319
3°)-La protection des droits de l'Homme et des libertés publiques.....	324
B : LE PRINCIPE DE L'EFFECTIVITE DE L'ETAT.....	331
CONCLUSION DU TITRE I :.....	335

TITRE II : LA CONCERTATION DES PARTENAIRES EUROPEENS AUX FINS DE PARTICIPATION A LA FORCE INTERNATIONALE D'ASSISTANCE A LA SECURITE.....	336
CHAPITRE I : LA CLE DE REPARTITION DES TACHES ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS DE L'ISAF.....	336
SECTION 1 : LE TRIPTYQUE ONU-OTAN-UE DANS LA STABILISATION POST-TALIBAN.....	337
Paragraphe 1 : La création de l'ISAF en tant que Force multinationale de paix.....	337
A : LE LEVIER SECURITAIRE DE L'ACCORD DE BONN, REALISE PAR LA RESOLUTION 1386 (2001) DU CONSEIL DE SECURITE.....	338
B : LE TRANSFERT PROGRESSIF DU MANDAT DE L'ISAF A L'ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD.....	339
Paragraphe 2 :La tendance à l'influence croissante du rôle de l'Europe dans le mandat de l'ISAF...	341
A : L'EXPERIENCE SYMBOLIQUE DE L'EUROCORPS.....	341
B : LE PARTENARIAT GRADUEL D'EUPOL AFGHANISTAN AVEC L'ISAF.....	342
SECTION 2 : L'APPUI DE L'EUROPE AUX MISSIONS DE LA FORCE INTERNATIONALE DE PAIX.....	343
Paragraphe 1 : La reconstruction des organes de défense et de sécurité.....	344
A : LA RECREATION D'UNE ARMEE NATIONALE.....	345
B : LA RECOMPOSITION DES FORCES DE POLICE AFGHANES.....	350
Paragraphe 2 : L'adhésion au programme « Désarmement-Démobilisation-Réinsertion ».....	352
CHAPITRE II : L'EVALUATION DES CAPACITES DE L'ENGAGEMENT EUROPEEN EN AFGHANISTAN.....	364
SECTION 1 : L'APPUI AU SYSTEME NOVATEUR DES EQUIPES PROVINCIALES DE RECONSTRUCTION.....	365
Paragraphe 1 : Le développement d'un « pré-concept » de gestion de sortie de crise flexible.....	365
A : UN MANŒUVRE DE PACIFICATION ET DE STABILISATION INSPIREE DE LA FRANCE.....	366
B : UN OUTIL DE GESTION MILITARO-HUMANITAIRE PERFECTIONNE EN AFGHANISTAN.....	366
Paragraphe 2 : Un vecteur de stabilisation adapté à une dynamique de paix durable.....	372
A :LA NON-DUPLICATION DES PROJETS ET DES MOYENS.....	373
B : LA LEGITIMATION DES POUVOIRS LOCAUX.....	374
C : UNE ALTERNATIVE AUX OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX ?.....	377
SECTION 2 : LA CONSECRATION DU NOUVEAU PARTENARIAT UE-AFGHANISTAN, REEVALUATION DU SENS DE LA PUISSANCE?.....	379
Paragraphe 1 : La mise à l'épreuve des instruments de la PESC et de la PESD.....	379

A : LE REPRESENTANT SPECIAL DE L'UNION EUROPEENNE POUR L'AFGHANISTAN ET LE PAKISTAN.....	379
B : LA MISSION DE POLICE DE LA PESD EN AFGHANISTAN.....	381
Paragraphe 2 : La perception européenne de la Puissance à l'aune de l'expérience afghane.....	387
A : PRIMAT DU DROIT SUR LA FORCE OU INSTRUMENTS COMPLEMENTAIRES ?.....	388
B : REJET DE L'IMPERIALISME COLONIALISTE ?.....	390
C : RECONNAISSANCE D'UNE « CONSOCIATION » A L'AFGHANE ?.....	391
CONCLUSION DU TITRE II.....	396
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	397
CONCLUSION GENERALE.....	398
BIBLIOGRAPHIE.....	406
LISTE DES ANNEXES.....	440
GLOSSAIRE.....	448

RESUME

Le concept de gestion de crise, auquel s'ajoute subrepticement son corollaire, la prévention des conflits, est l'un des champs d'expression contemporaine de la capacité des sujets de Droit international à contribuer efficacement au maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'Europe, acteur stratégique formé et forgé à partir des actes de Politique étrangère de l'UE et la coopération des Etats membres, ne tient surtout pas à manquer ce rendez-vous ; d'autant plus que l'agrégat d'activités que suscite la gestion des crises privilégie le traitement civil aux opérations militaires, instruments au pouvoir duquel l'Europe évalue exceptionnellement sa puissance. La contribution de cet acteur à la résolution de la crise de l'Etat en Afghanistan lui donne l'opportunité de confirmer cette dynamique, sans pour autant sous-entendre qu'il renonce à l'emploi de la force dans les relations internationales. En effet, l'implication de l'Europe à la gestion de la guerre civile d'Afghanistan, à l'exercice solidaire de la légitime défense reconnue aux Etats-Unis après les dramatiques attentats du 11 Septembre 2001 et à la mise en œuvre de l'Accord de Bonn sur la reconstruction post-taliban est le fruit d'une volonté consciente et cohérente d'affirmer sa personnalité sur la scène internationale. L'établissement de la Mission EUPOL Afghanistan aux fins de promotion des principes de l'Etat de droit, des valeurs de la démocratie et du respect des Droits fondamentaux des hommes et des femmes peut donc être perçu comme un défi pour l'engagement collectif de l'UE et de ses Membres dans les enjeux de sécurité internationale qui se jouent en Asie Centrale au prisme de l'Afghanistan. La nomination d'un Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan et le Pakistan élargit manifestement cet horizon.

Most-clés : Afghanistan- Force tranquille- Rétablissement de la paix- Démocratie- Constitutionnalisme- Droits de l'homme- Nations Unies- Taliban- Terrorisme. Souveraineté- Légitime défense- Etat de droit.

ABSTRACT

The crisis management completed by conflict prevention, is one of the fields of contemporary expression of the ability of international subjects to effectively contribute to global peace and security. Europe, strategic power formed and forged from the UE foreign policy acts and Member States cooperation can not miss this particular agenda. All activities required for crisis management prefer use civilian mechanisms. The European power does not assessed for the use of force. The contribution of this new strategic actor in resolving the Afghanistan state's crisis gives him an opportunity to confirm that way. But it does not reject completely the use of force to keep, make or re-establish and build peace. Indeed, the Europe involvement in the management of the afghan civil war, his contribution in the self-defence recognized to the United States after the terrorist attacks of 11 September 2001 and the implementation of the Bonn Agreement is the result of a conscious and coherent statement of European international capacity. EUPOL Afghanistan establish to promote the Rule Of Law, democratic values and respect for fundamental rights of human beings can be see as à challenge to the collective commitment of the EU and its state members in international security issues open in Central Asia through the afghan case. Appointing a Special Representative of the European Union for Afghanistan and Pakistan, Europe clearly extends this outlook.

Key-Words : Afghanistan- Soft Power- Peace building- Peace consolidation- Democracy- Elections- Human Rights- United Nations- Taliban- Terrorism- Sovereignty- Self Defence- Rule of Law.