

LA DOCTRINE AMÉRICAINE DE LA « SOUVERAINETÉ LIMITÉE »

PAR

Robert CHARVIN

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE NICE
DOYEN HONORAIRE DE LA FACULTÉ DE DROIT ET
DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE NICE.

« J'ai toujours pensé que cette terre sacrée avait été mise à part, pour des raisons hors du commun ; qu'une volonté divine avait placé à dessein cet immense continent entre deux océans, pour qu'il soit découvert par des hommes venus de tous les coins de la terre, épris de foi et de liberté. Nos pionniers ont demandé à Dieu de manifester sa volonté dans notre vie de tous les jours, pour que l'Amérique soit le pays de la moralité, de l'équité et de la liberté ... Nous devons exprimer encore une fois par nos prières et par nos actes notre gratitude envers Dieu pour ses largesses et pour l'héritage qui nous a été légué ».

R. Reagan.

Proclamation d'une journée d'action de grâce
(thanksgiving) par le Président Reagan.
USA-Document. Ambassade des Etats-Unis
Paris, 5 juin 1982.

Tout Etat a la politique de ses moyens. Les grandes puissances, quelles qu'elles soient et à toute époque, ont une pratique impériale tandis que les petits Etats démunis tentent (lorsque leurs pouvoirs constitués ne sont pas délibérément complaisants et complices de leur propre subordination) d'édifier des barrières de protection. La première République tchécoslovaque, par exemple, se sentant menacée dans sa jeune existence, a multiplié durant l'entre-deux guerres des actes d'allégeance au droit international et s'est insérée dans un réseau qu'elle voulait le plus dense possible d'engagements bilatéraux et multilatéraux. Plus généralement les petits Etats tendent par nécessité à fétichiser le droit international (à défaut d'un rapport de force favorable) et articulent leur système de défense sur des principes, telle « l'égalité souveraine », qui visent à assurer la sauvegarde du plus grand nombre des membres de la société internationale. Quand par leur nombre, ils parviennent à imposer de nouvelles normes, celles-ci sont de nature à pouvoir être exercées par tous, sans considération de puissance.

La faiblesse n'est pas synonyme d'une quelconque « vertu », mais elle conduit à des comportements juridiques de type « égalitaire », relativement respectueux de l'Autre.

Les grandes puissances (1), surtout depuis la fin de la seconde guerre mondiale, affichent elles aussi un respect accentué pour la légalité internationale. L'idéologie juridique s'est universalisée et tout Etat, y compris ceux dont la force matérielle semble permettre toutes les dominations, fait référence au droit et se justifie par le droit. Toutefois, ces grands Etats procèdent à des interprétations du contenu des normes, à leur hiérarchisation conduisant à majorer ou à minorer certaines d'entre elles, dans leur intérêt quasi-exclusif. Le droit international n'est plus un mode de régulation pour l'ensemble des agents de la société internationale, il n'est plus qu'un outil (parmi d'autres) au seul service de ceux qui ont la force de s'en servir. Les interprétations sont parfois poussées jusqu'à l'absurde : c'est ainsi que les droits classés comme fondamentaux ne peuvent être exercés concrètement que par les puissances dominantes c'est-à-dire par certains sujets du droit international seulement. Si, par exemple, la notion d' 'internationalisme socialiste' prime celle de la souveraineté nationale dans les relations intersocialistes et si l'appréciation de la situation intérieure d'un pays socialiste ne relève pas de la seule compétence des autorités internes, toutes les possibilités d'intervention de certains Etats socialistes au détriment d'autres sont fondées. Mais, et là est peut-être l'essentiel, ce « droit à l'ingérence » n'est pas ouvert à tous. Il ne peut être, en fait, exercé que par l'Etat le plus puissant, et sert d'instrument de stabilisation de sa zone d'influence. Ce qui a été qualifié de « doctrine de la souveraineté limitée », après l'intervention en 1968 de certains Etats membres du Pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie, ne pouvait être qu'une théorie au service du seul Etat soviétique (2) : les « intérêts » du socialisme peuvent être interprétés différemment d'un Etat socialiste à un autre, mais seules les grandes puissances socialistes sont en mesure d'imposer leur interprétation. C'était le fondement du reproche de la Chine s'adressant aux dirigeants soviétiques : « Vous imposez la souveraineté suprême d'un suzerain aux autres peuples, ce qui veut dire que la souveraineté des autres pays est limitée tandis que votre droit de disposer de ces pays est illimité. En d'autres termes, vous avez le droit de disposer des autres pays et ils n'ont pas le droit de se dresser contre vous » (3).

(1) L'Allemagne nationale-socialiste elle-même n'a pas rejeté le droit international en vigueur (y compris *pacta sunt servanda*), mais en a « interprété » les principes conformément à ses valeurs et à ses intérêts qui prétendaient rejoindre ceux du monde « civilisé ». Cf. J. FOURNIER, *La conception nationale socialiste du droit des gens*, Pédone, 1938.

(2) C. ZORGIBBE, « La doctrine soviétique de la 'souveraineté limitée' », *R.G.D.I.P.*, 1970, n° 4, pp. 872 et s. ; M. BETTATI, « 'Souveraineté limitée' ou 'internationalisme prolétarien' ? ». Les liens fondamentaux de la communauté des Etats socialistes », *R.B.D.I.*, 1972, n° 2, pp. 455 et s.

(3) Cf. « Léninisme ou social-impérialisme », *Pékin Information*, n° 17, 27 avril 1970, p. 11.

Curieusement, la doctrine dominante dans chaque zone d'influence réagit en ne percevant ces phénomènes que chez les autres. La « doctrine soviétique de la souveraineté limitée », par exemple, a fait l'objet d'une certaine attention critique dans la doctrine occidentale, sans qu'il apparaisse clairement s'il s'agissait de défendre le principe de la souveraineté nationale ou de mettre en cause les finalités de sa violation. L'intervention vietnamienne au Cambodge et l'absence de réaction doctrinale (en particulier, le silence fait sur la non-reconnaissance du nouveau gouvernement cambodgien et le maintien de la qualité de représentants légitimes accordés à l'ex-gouvernement khmer rouge du Kampuchéa, semble accréditer la thèse que seul est contesté un type d'hégémonisme (et non l'hégémonisme en soi) et que seul est admis un type d'intervention humanitaire (et non celle de tous, s'opposerait-elle à un authentique génocide).

Plus paradoxalement encore, une partie de la doctrine occidentale croit trouver dans la « doctrine soviétique de la souveraineté limitée », une « abrupte franchise » qui serait spécifique des États du Pacte de Varsovie (4). Seuls, depuis Metternich, ils auraient osé édifier une théorie de légitimation de leur volonté hégémonique. L'État soviétique, comme les monarchies de la Sainte-Alliance, aurait eu la particularité en 1968 d'identifier ses intérêts propres à ceux du Socialisme et de la Révolution mondiale subjectivement appréciés. La vocation universaliste de la Révolution d'Octobre aurait conduit l'État soviétique ainsi dévoyé, à prendre en charge, par-delà le droit international établi, « l'intérêt général » de tous les prolétariats (5).

En réalité, il apparaît au contraire que la « théorisation » soviétique *a posteriori* et à usage politique momentané (jamais repris par la doctrine soviétique et rapidement abandonnée au plan politique) est d'une grande banalité dans l'histoire des relations internationales.

Comme le rappelle G. Fischer (6), nombreuses sont les tentatives des puissances d'édifier des « doctrines » fondant des normes particulières afin de soustraire à la légalité internationale générale certains États soumis à leur hégémonisme : « Entre les deux guerres, la Grande-Bretagne, par exemple, défendait la doctrine *inter se* suivant laquelle les conflits et différends qui opposaient la métropole à un dominion ou un dominion à un autre dominion, échappaient à la compétence de la Cour de La Haye et des organes de la S.d.N. ». La France a fait de même, dans le cadre du concept d'« Union Française », puis au moyen de traités bilatéraux à partir de 1960 conclus avec les nouveaux États africains, au nom de sa « responsabilité » particu-

(4) C. ZORGIBÉ, « La doctrine soviétique de la souveraineté limitée », *op. cit.*, p. 873.

(5) « Il ne saurait être question », écrit S. KOVALEV, dans la *Pravda* du 29 septembre 1968 (largement reproduit dans tous les États occidentaux), « d'abandonner au nom de considérations étroitement juridiques, le critère de classe, car du même coup disparaîtrait le seul et unique critère juste, le critère de classe, dans l'appréciation des normes juridiques », (*La Documentation Française*, A.D. n° 0 193P, pp. 5-6).

(6) Quelques problèmes juridiques découlant de l'affaire tchécoslovaque, *A.F.D.I.*, 1968, p. 31.

lière en Afrique noire francophone. Dans tous les cas, il s'agit de « doctrines », plus ou moins élaborées, plus ou moins explicites, exprimant des rapports d'inégalité, préalablement établis, tombant en désuétude lorsque les rapports de forces sont bousculés.

Par contre, une doctrine en plein épanouissement, bien que rarement exposée de façon synthétique, fonde la politique internationale des Etats-Unis.

1. — LES ORIGINES DE LA DOCTRINE : MORALISME ET EXPANSIONNISME

Ensemble de croyances et de principes politico-juridiques, nés des contradictions de l'histoire américaine, réinterprétés et prolongés par les autorités étatiques, argumentés dans les thèses de juristes américains qui légitiment la pratique internationale de leur pays, la « doctrine américaine de la souveraineté limitée », semble atteindre son apogée avec la présidence Reagan.

Elle prétend apporter une légitimité à des actions qui limitent la souveraineté des Etats situés dans la zone d'influence américaine et d'un certain nombre d'autres se trouvant pourtant hors de celle-ci.

En réalité, sous des formes et des appellations diverses, il s'est développé aux Etats-Unis un intégrisme qui s'ignore dont les composantes se sont agencées au fur et à mesure de l'édification de la puissance américaine : « La force des Américains leur crée un droit, dont ils se font un devoir » (7). L'expansionnisme est une constante de la politique des Etats-Unis depuis leur naissance (8), mais sa particularité est de prendre, avec la même permanence, une dimension missionnaire : la réalité politique, réduite souvent au banal recours à la force, est justifiée par un discours moral de tendance universaliste. Pour A. Siegfried (*Tableau des Etats-Unis*, A. Colin, 1954), l'Américain, en raison de son moralisme protestant, « pose toutes les questions sous l'angle moral, se réservant le privilège ... de juger les autres peuples : si ceux-ci ne se comportent pas selon son éthique, il les réprouve, comme s'ils avaient fait le mal ». Ainsi, « les Etats-Unis par un coup du sort ou par un décret divin, sont dotés d'une 'Destinée Manifeste' (9), celle de créer un régime politique et social de beaucoup supérieur aux autres, qui s'imposera inéluctablement à toute la planète (10). C' 'est

(7) Firmin Roz, *L'énergie américaine — Evolution des Etats-Unis*, Flammarion, 1918, p. 251.

(8) Les historiens américains, « s'ils admettent ... une brève période nationaliste et impérialiste vers 1900, la traitent comme une phase éphémère et aberrante du passé américain ... ». Pour toutes les autres périodes, « les Etats-Unis seraient expansionnistes malgré eux, ... pour imposer partout la paix, la justice et la prospérité, ... », C. ARNAVON, *L'américanisme et nous*, Del Duca, 1958, pp. 249-250.

(9) Cette formule remonte à 1840.

(10) D. ARTAUD, *La fin de l'innocence. Les Etats-Unis de Wilson à Reagan*, A. Colin, 1985, p. 14.

d'un moralisme juridique que relève également son attachement sincère à quelques grands principes issus du XVIII^e siècle' : ... notamment, 'sa foi dans la démocratie, son respect du droit international, ...' » (p. 320). Mais A. Siegfried ajoute (p. 321) : « ... l'intérêt économique a fini, lui aussi, par orienter les préoccupations américaines dans le sens de l'universalité ». Les Etats-Unis sont ainsi « conduits à ne se désintéresser de rien de ce qui se passe dans le monde ».

L'internationalisme wilsonien lui-même, inséparable du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, « a pour corollaire, l'américanisation de la planète » et « sous des dehors démocratiques, manifeste des prétentions à la monarchie universelle » (11). « L'élite de la pensée calviniste voyait (il s'agit des pères fondateurs) dans les Etats-Unis une nation rédemptrice, écrit A. Schlesinger. Cela s'est exprimé au XVIII^e siècle par la théologie de la Providence de Jonathan Edwards, au XIX^e siècle avec la théologie de l'esclavage de John Calhoun, au XX^e siècle avec la vision de Woodrow Wilson d'un ordre mondial et par l'appel de Foster Dulles à une guerre sainte contre le communisme athée » (12).

En vertu de cette croyance que l'Amérique est « la conscience rédemptrice du monde » (13), est fondé l'usage du glaive, comme celui de la persuasion. Ainsi, la politique, la foi et l'intérêt se confondent inextricablement, de même que l'usage de la violence, la référence à la légalité et la prétention à la légitimité.

Cet ensemble complexe et contradictoire fonde une stratégie stable en dépit de l'alternance de tactiques opposées (isolationnisme, interventionnisme, « diplomatie de la canonnière », diplomatie du dollar).

Si la neutralité est invoquée jusqu'en 1917, c'est avant tout qu'elle permet de commercer librement avec tous les belligérants.

Le neutralisme et l'isolationnisme (14) de l'entre-deux-guerres, n'existent, ainsi que le déclare F. D. Roosevelt lui-même, « que dans la mesure où nous cherchons à nous isoler complètement de la guerre » (15). Ils visent ainsi à échapper aux obligations de la S.d.N., en matière de non-ingérence, et de permettre la poursuite d'un interventionnisme source de domination économique.

Lorsque dans les années 60, G. Ball affirme que les Etats-Unis « n'ont aucun goût pour l'Empire », ne « souhaitent pas instaurer une Pax Americana » et « ne veulent pas être le gendarme du monde », c'est que « les Américains, quelques avantages qu'ils puissent en tirer, ont tendance à

(11) D. ARTAUD, *La fin de l'innocence*, op. cit., p. 15.

(12) A. SCHLESINGER JR., *Foreign Policy and the American character*, *Foreign Affairs*, automne 1983, p. 2.

(13) Cf. P. VIAUD, « Le défi de l'aigle américain », *Défense Nationale*, janvier 1985, p. 71.

(14) Cf. P. DE LANUX, *La neutralité américaine en 1936*, Centre d'Etudes de Politique Etrangère, Hartmann, 1936.

(15) Cité par J. et C. JULIEN, *L'Amérique en révolution*, Bibliothèque de l'Homme d'action, 1956, p. 119.

considérer leurs responsabilités comme un fardeau bien lourd à porter » (16). Durant certaines phases de l'histoire des relations internationales, les Etats-Unis préférèrent en effet à leur interventionnisme direct la politique du « faire faire ». Mais, à toute époque, et par des voies diverses, ils ne prennent que très peu en considération le principe de la souveraineté. Cette doctrine de la souveraineté limitée s'explique donc progressivement et s'accompagne d'une « codification » progressive. Depuis l'acquisition de la Louisiane en 1803 ou l'annexion de la Floride en 1819 jusqu'à l'intervention à la Grenade en 1983, il y a continuité doctrinale.

La doctrine de Monroe, protectrice de la souveraineté des Etats américains vis-à-vis de l'Europe, devient le fondement de la limitation de leur souveraineté au bénéfice des Etats-Unis. Le dogme qui en était à la base s'est transformé de fait en son contraire. A propos d'un règlement de frontière entre le Venezuela et la Guyane britannique en 1895, le Secrétaire d'Etat de l'Union osait déclarer : « Aujourd'hui, les Etats-Unis sont, en fait, suprêmes sur ce continent et leur arrêt à force de loi dans les matières auxquelles ils limitent leur intervention ... Il existe donc une doctrine du droit public américain, bien fondée dans son principe et pleinement sanctionnée par des précédents, qui donne aux Etats-Unis le droit et le devoir de traiter comme une injure tout acte par lequel une puissance européenne prendrait de force un contrôle politique sur un Etat américain » (17).

Aux lendemains de la conquête des Philippines contre l'Espagne, le Président Mc Kinley peut écrire en 1898 : « Nous ne pouvons empêcher que sans désir et sans calcul de notre part, la guerre nous ait apporté de nouveaux devoirs et de nouvelles responsabilités qu'il nous faut assumer et remplir ainsi qu'il sied à une grande nation aux progrès et aux destinées de laquelle le Maître des Nations (Dieu) a manifestement confié dès les débuts les impérieuses obligations de la civilisation ». Méthodiste convaincu, le Président des Etats-Unis, à propos des Philippines, déclare : « il reste à les éduquer, à les élever, à les civiliser, à les christianiser, et avec l'aide de Dieu, à leur faire tout le bien que nous pourrons, comme à des frères pour lesquels le Christ est mort aussi » (18).

Le Sénateur Beveridge (1898), sur un autre ton, reprend le même thème : « Dieu n'a pas pendant un millénaire préparé les peuples de langue anglaise pour une vaine et stérile contemplation d'eux-mêmes. Il nous a rendu aptes à gouverner, afin que nous puissions diriger les peuples barbares et séniles. Et, parmi toutes les races, il a choisi le peuple américain pour conduire

(16) Cf. P. MELANDIN, *La politique extérieure des Etats-Unis (de 1945 à nos jours)*, P.U.F., 1982, p. 197.

(17) Cité par Firmin ROZ, *L'énergie américaine*, Flammarion, 1918, pp. 257-258.

A. T. MAHAM, théoricien de l'expansionnisme américain développe en 1895 dans « Le salut de la race blanche et l'empire des mers », l'idée de la nécessaire « expropriation des races incompetentes ».

(18) Cité par T. A. BAILEY, *A diplomatic History of the American People*, New York, 1950, pp. 516 et 520.

finalement le monde à sa régénérescence » ... « Le Destin nous dicte notre politique, le commerce mondial doit être nôtre et il le sera ; ... nos institutions suivront notre pavillon, portées sur les ailes de notre commerce. Et le droit américain sera implanté sur des rives jusque là sanguinaires et obscurantistes qui, par ces agents de Dieu, seront rendues belles et claires » (19). C'est l'époque de la mainmise, selon des modalités juridiques différentes, sur Samoa, Hawaii, les îles Sandwich, Porto-Rico, Guam, Cuba (20), de la création suscitée de la République de Panama (21), des interventions multiples (Saint-Domingue, Nicaragua, Haïti, etc ...). La justification théorique est complétée par le Président Théodore Roosevelt (discours de San Francisco de 1903, par exemple).

Cet expansionnisme n'est toutefois pas dissociable du processus de libération des peuples. Ingérence moralisatrice et tutélaire, intérêts mercantiles et stratégiques se conjuguent ; il n'en demeure pas moins que le principe de la souveraineté ne fait l'objet d'aucune préoccupation. Lorsque la lettre du principe de la souveraineté n'est pas toujours mise en cause, son esprit l'est souvent, dans le cadre de la « diplomatie du dollar » : le Président W. H. Taft proclame son intention de « remplacer la politique des obus par celle des dollars ». Pour autant l'hégémonisme financier n'exclut pas le moralisme : « Si le dollar américain, déclare le Secrétaire d'Etat Knox, peut aider l'humanité souffrante ..., substituant à l'insécurité et à la dévastation la stabilité et une expansion économique pacifique, alors tout ce que je puis dire c'est que le dollar ne saurait trouver meilleur emploi » (22). Les pressions économiques se substituent au recours à la force armée au nom de l'idéal démocratique ou du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Après la seconde guerre mondiale, c'est le « colonialisme » et « l'expansionnisme » soviétique qu'il s'agit de combattre par tous les moyens. La finalité établit la légalité et la définition des atteintes à la souveraineté. « Les Etats-Unis sont aujourd'hui une nation forte. Il n'y en a pas de plus forte : cela signifie, déclare le Président Truman (discours de Chicago du 6 avril 1946) que, avec une telle force, nous avons le droit de prendre la direction de l'organisation du monde ». C'est ainsi que le Congrès avait voté un amendement aux termes duquel les crédits américains seraient coupés aux Etats ne ratifiant pas la C.E.D.

(19) Cité par J. et C. JULIEN, *L'Amérique en révolution*, op. cit., p. 112 et par E. O. GUERANT, *Modern American Diplomacy*, Albuquerque, 1954, p. 1.

(20) L'intervention militaire contre l'Espagne à Cuba est justifiée par l'explosion d'un navire de guerre américain « Le Maine » dans le port de La Havane en 1898. On devait par la suite découvrir que l'Espagne n'y était pour rien ...

(21) La chronologie des événements panaméens mérite de retenir l'attention : 3 semaines après son déclenchement, la révolte anti-colombienne des Panaméens bénéficie d'une reconnaissance officielle par les Etats-Unis ; 12 jours plus tard un traité conclu entre les Etats-Unis et le gouvernement rebelle de Panama accorde aux Etats-Unis un bail à perpétuité sur la zone du Canal que l'Etat colombien se refusait à laisser construire. Cf. AMAURY DE RIENCOURT, *L'Amérique impériale*, Gallimard, 1968, p. 41.

(22) Cité dans C. ARNAVON, *L'américanisme et nous*, op. cit., pp. 273-274.

Toutes les « doctrines » qui se succèdent (Eisenhower, Nixon, Carter) réaffirment la « mission » des Etats-Unis, premier défenseur du monde libre, et ne se différencient qu'au niveau des modalités de l'engagement américain. Chaque doctrine est tout autant un essai de réponse à l'instabilité du monde qu'un compromis entre forces politiques et administratives internes aux Etats-Unis (23). La « doctrine Eisenhower » est formulée à l'occasion de l'intervention des forces américaines au Liban en 1958. Elle est déjà une réalité en 1956 : « notre défense, souligne le Président Eisenhower, a pour but de protéger ... le système politique et économique libéral » (24). La « théorie des dominos » basée sur l'idée que tout Etat « basculant dans le communisme » entraîne dans sa chute ses voisins et la conviction que chaque désordre dans le monde résulte d'une entreprise soviétique, conduit à minorer le principe de la souveraineté. Mais ces éventuelles atteintes à la souveraineté ne sauraient qu'être morales. Le Général Maxwell Taylor l'exprime clairement en 1959 : « Nous restaurerons la guerre dans sa justification historique : créer un monde meilleur à partir d'une conclusion victorieuse des hostilités » (25).

« L'universalisme » devient, plus que jamais, un principe clé de l'approche, par les Américains, de leurs responsabilités. En 1968, Nixon souligne que « l'Amérique préside à la solution des grands problèmes » du monde qui se voit ainsi « offrir tous les avantages que la Grande-Bretagne offrait dans son Empire, mais sans les désavantages du colonialisme du XIX^e siècle » (26). Les Etats-Unis ne pouvant cependant tout prendre directement en charge, ont besoin de « puissances-relais » en Asie, au Moyen-Orient, chargées de « maintenir les équilibres régionaux » : ni la souveraineté de ces « relais » ni celle des Etats de la région à « équilibrer » ne sont prises en considération.

Les pressions directes visant à déstabiliser un gouvernement légal (celui du Chili, par exemple) ne sont toutefois pas exclues et sont justifiées par le Président Ford (Conférence de Presse, septembre 1974) : « Je n'ai pas l'intention de porter un jugement quant à la question de savoir si une telle action est tolérée ou autorisée par les lois internationales. C'est un fait reconnu que dans l'histoire, tout comme à notre époque, de telles actions ont été menées au mieux des intérêts des pays concernés » (27). Ce sont encore des exigences morales qui sont à la source de la mise en cause de la souveraineté.

La présidence Carter, en dépit des accusations de faiblesse qu'elle a subies est aussi de nature impériale. Lorsqu'elle déclare, par exemple, le golfe

(23) Cf. P. MOREAU DEFARGES, « Démocratie et diplomatie : la doctrine Reagan existe-t-elle? », *Revue Défense Nationale*, juillet 1986, pp. 153 et s.

(24) Cité par P. MELANDRI, « La politique extérieure des Etats-Unis », *op. cit.*, p. 119.

(25) *The Uncertain Trumpet*, New York, Harper, 1959, pp. 130 et s.

(26) Cité in Gary WILLS, *Nixon Agonists*, New York, New American Library, 1971, p. 30.

(27) Cité par P. MELANDRI, « La politique extérieure des Etats-Unis », *op. cit.*, p. 39.

arabo-persique « zone stratégique prioritaire » et crée « la force de déploiement rapide », instrument militaire d'intervention dans les secteurs clés du monde, il n'existe nulle préoccupation du principe de souveraineté.

Par-delà la diversité de leur formulation et la complexité de leur application, la simplicité et la constance caractérisent l'approche des « doctrines présidentielles ». Le réalisme de la politique assurant la promotion des intérêts économiques et stratégiques américains se conjugue avec un regard doctrinal « refusant la complexité », selon la formule de S. Hoffmann, et ne saisissant « l'ailleurs qu'à travers ses rêves et ses angoisses » (28).

La « doctrine Reagan », bien moins originale qu'on a voulu le dire (29), n'est que l'exaltation d'un héritage. Une nation élue par Dieu est au prise avec un monde menaçant et ne peut jouer à l'innocent dans un monde qui ne l'est plus. Si l'heureuse « coïncidence » de la force et de la loi, du pouvoir et de la vertu, n'existe plus, il convient alors de réaliser la conciliation officielle « du réalisme et de la moralité », selon l'expression de G. Shultz (2 octobre 1985) (30), qui ne peut faire une grande place à des concepts qui supposent l'absolu, comme celui de la souveraineté.

2. — LE CHAMP DE LA DOCTRINE : « ZONE D'INTÉRÊT VITAL » ET « AMERICAN DEMOCRACY-STYLE ».

Les États-Unis ne prétendent pas limiter sans discernement la souveraineté de tous les États composant la société internationale. La doctrine de la souveraineté limitée tend à définir les espaces (géographiques) où elle doit s'appliquer et les domaines (institutions, valeurs, personnes) qu'elle permet de protéger et de promouvoir.

Cette délimitation du champ d'application de la doctrine américaine conduit à la rapprocher de la doctrine européenne du XIX^e et du début du XX^e siècle dont elle est évidemment issue.

La doctrine américaine, animée par des juristes qui sont aussi des « légistes » au service des autorités (31), se présente comme l'héritière sans complexe des doctrines européennes classiques du droit international (32),

(28) Selon l'expression de P. MOREAU DEFARGES in « Démocratie et diplomatie : la doctrine Reagan existe-t-elle? », *Revue de Défense Nationale*, juillet 1986, p. 160.

(29) Cf. GUY SORMAN, *La révolution conservatrice américaine*, Fayard, 1983, qui écrit par exemple, « l'idéologie néo-conservatrice est ..., à l'heure actuelle, le seul modèle alternatif occidental à allier morale et microprocesseur » (p. 240) ... « on peut parler d'un ébranlement général de la pensée, ... d'une révolution » (p. 21).

(30) Cf. D. ARTAUD, *La fin de l'innocence. Les États-Unis de Wilson à Reagan*, A. Colin, 1985.

(31) Cette confusion des genres n'est pas originale mais elle semble plus ouverte qu'en Europe où « l'attitude légiste » est souvent mise en cause par les positivistes qui considèrent, par exemple, les juristes soviétiques comme de simples « légistes de la couronne ». Voir sur ces questions, R. DE LAOCHARRIÈRE, « Notes sur les orientations de la doctrine », in *Mélanges offerts à C. Chaumont*, Pédone, 1984, pp. 363 et s.

(32) Cf. R. CHARVIN, « Le droit international tel qu'il a été enseigné. Notes critiques de

qui dénonçaient déjà « la doctrine périmée de la souveraineté absolue ... » (Le Fur, 1931).

A l' « européocentrisme » se substitue évidemment un « américanocentrisme » dont les traits dominants sont cependant analogues.

Le développement des Etats-Unis est indissocié du développement du droit international ; le reste du monde n'existe pas jusqu'au jour bénédicte pour lui où il devient allié des Etats-Unis. Cet « américanisme » est fondé sur une conception de la société internationale faisant des Etats-Unis le centre du monde à partir duquel rayonne la Civilisation, la Morale et le Droit (33).

Comme la doctrine classique européenne, la doctrine américaine perçoit une société internationale constituée de plusieurs mondes hiérarchisés et étrangers les uns aux autres. Tout comme H. Bonfils ou P. Fauchille (1905), elle considère que les Etats « civilisés » sont les « membres réguliers de la communauté internationale », fondés à « jouir de la sécurité et de la protection qu'assure le droit à cette communauté ». Elle croit pouvoir constater que seule cette humanité civilisée doit bénéficier de « la reconnaissance politique pleine » et de « l'entière application du droit international ».

La distinction que les classiques faisaient pour le reste de l'humanité entre « le monde barbare » et le « monde sauvage » (34) n'est pas très éloignée de l'approche américaine sur le « monde communiste » et les pays sous-développés.

La compréhension de la doctrine américaine vis-à-vis de certaines puissances orientales en voie d'occidentalisation est, de même, très proche des anciennes analyses européennes : le professeur F. Despagnet (35) soulignait en 1905 que certains « arriérés » peuvent accéder par leurs mérites européens, à la qualité de « civilisés ». C'était le cas du Japon « qui tend à admettre le principe du droit international européen ».

Au sein de cette catégorie d'Etats liés par une commune *way of life* (36), le « principe de l'équilibre », qui empêche certaines manifestations de puissances nocives à la sécurité et à la conservation de chacun, autrement dit le respect de la souveraineté, est la règle.

lecture des traités et manuels (1850-1950) », in *Mélanges offerts à C. Chaumont, op. cit.*, pp. 135 et s. Voir aussi R. CHARVIN, « Le discours sur le droit international », in *Introduction critique au droit international*, P.U.L., 1986, pp. 29 et s.

(33) La doctrine européenne classique du droit international (de DE MARTENS en 1864 à M. SIBERT en 1951) avait la même démarche pour son propre compte. Toutes les réalités extra-européennes sont sous-estimées.

(34) Cf. H. BONFILS-P. FAUCHILLE, *Cours de Droit international public*, Sirey, 1905, pp. 61-62 ou LE FUR, *Précis de droit international public*, Dalloz, 1931 ; A. BONDE, dans son *Traité élémentaire de droit international public* (Dalloz, 1926, p. 3) explique que certains Etats, comme la Russie, « régressent dans la sauvagerie communiste ».

(35) *Cours de droit international public*, Paris, 1905.

(36) C'est à dire une référence commune au christianisme et à la propriété privée valeurs « éternelles » et « universelles ». Les positions de DE MARTENS (1869) et de la doctrine américaine contemporaine sont identiques.

Les « déséquilibres » du reste du monde, c'est-à-dire les limitations de la souveraineté, pour regrettables qu'elles soient dans l'abstrait, sont inévitables. La doctrine européenne le constatait au début du siècle pour l'Amérique : le principe d'équilibre a « toujours été violé au bénéfice des États-Unis qui ont nettement affirmé leur rôle prédominant sur les autres États américains dans le message de Monroe », mais « en Amérique les conditions économiques et géographiques lui donnent moins d'importance » (F. Despagnet, 1906) !

L'approche est analogue pour la doctrine américaine contemporaine : ce qui vaut pour les relations États-Unis-Europe-Japon, par exemple, n'est pas mécaniquement valable pour les relations des États-Unis avec les autres États, en dépit du principe de l'égalité souveraineté et celui de l'égalité des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes. Tous les États n'ont pas à bénéficier du même respect et la doctrine américaine renouvelle l'ancienne « sectorisation » de l'espace juridique international.

L'application générale du principe de l'autodétermination et plus généralement des principes fondamentaux du droit international, fait courir un « danger de dislocation totale et d'anarchie » (37) : leur prise en compte dogmatique conduit à pervertir leurs finalités mêmes. Le droit international consistant à juxtaposer des souverainetés n'exprime aucun idéal normatif et n'est qu'un système abstrait et rigide. Comme le soulignait Mac Dougal, le droit remplit une fonction de construction sociale et de défense de la dignité humaine. Sous prétexte de respect formel d'une norme, il ne doit pas aboutir au résultat contraire, ou comme le dit M. Morgenthau, à la simple diffusion de « chimères internationalistes » (38).

Au cœur des interprétations américaines du droit international, se trouve en effet la notion de légitimité. Les États-Unis n'ont pas à tenir compte, déclare G. Kennan, « des mécanismes de l'État fantoche et des techniques grâce auxquelles des États peuvent être transformés en fantoches sans qu'il y ait de violation ou de remise en cause formelles des attributs extérieurs de leur souveraineté et de leur indépendance » (39). Le fait que la Charte des Nations Unies passe sous silence certains problèmes (tels que la subversion ou le contrôle d'un État par un autre) ne signifie pas, pour la doctrine américaine, qu'il y ait « obligation de les ignorer ou de prétendre qu'un État qui a été privé de sa souveraineté est un État souverain », souligne J. Kirkpatrick. Selon la doctrine américaine, ajoute J. Kirkpatrick, « la légitimité d'un gouvernement dépend du consentement des gouvernés et du

(37) F. FRANCK, lors de la 60^e Conférence Annuelle de la Société américaine de droit international en 1966 (*Proceedings of the American society of international law*, Washington, 1966, p. 147).

(38) Cité par C. ZORGBIBE, « États-Unis : de l'idéalisme wilsonien à la 'Realpolitik' », *Le Monde Diplomatique*, mars 1976, pp. 17 et 18.

(39) Cité par J. KIRKPATRICK, « Les combattants de la liberté », *Géopolitique*, n° 13, 1986, p. 11.

respect des droits fondamentaux inaliénables ... ». « Un gouvernement n'est pas légitime simplement parce qu'il existe » (40).

Un certain nombre d'entités politiques ne sont donc pas d'authentiques sujets du droit international et ne peuvent donc prétendre à bénéficier de ses normes. Aussi, doit être écarté le formalisme juridique qui « nie l'importance du contexte et de ses conséquences sur le jugement moral et légal ». A trop regarder le « couteau qui coupe un abdomen », insiste J. Kirkpatrick, « on ne se soucie plus de savoir si l'homme qui le manie est un chirurgien ou Jack l'Éventreur ». La société internationale est donc constituée à la fois de médecins et de criminels qu'une saine interprétation du droit, dont chaque norme ne doit pas être « analysée isolément mais considérée dans l'ensemble du droit international », ne peut confondre. L'espace juridique international ne peut donc être qu'hétérogène et ses composantes traitées de manière différenciée : la souveraineté ne peut être qu'une notion relative.

Plus concrètement, la politique des États-Unis, et dans son sillage, la doctrine américaine, met en cause le principe de la souveraineté dans certaines zones qui relèveraient en priorité de la responsabilité américaine.

Le « Monroeisme », faisant de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, une zone d'influence nord-américaine est renouvelé. C'est l'U.R.S.S., et non plus l'Europe, qui la menace. Le désordre qui y règne « résulte de l'exploitation des souffrances humaines » programmée « par un plan communiste 'frappant au cœur du continent américain' » (41). Pour l'administration Reagan, l'Union soviétique, « puissance extérieure au continent », procède donc à une « agression extérieure » (42), dont il faut protéger l'ensemble des États latino-américains (43). C'est une « exigence morale » pour les États-Unis que de « ne pas laisser sans défense de petits pays en butte aux violences de minorités armées et entraînées par de lointaines dictatures qui veulent prendre le pouvoir par la force » (J. Kirkpatrick) (44).

Comme le souligne A. Haig, en 1981 (45), les États-Unis et l'O.E.A. doivent s'attacher « à renforcer encore les principes de non-intervention »,

(40) « Les combattants de la liberté », *op. cit.*, p. 11.

(41) Cf. « Problèmes politiques et sociaux », *La Documentation Française*, Paris, 26 juillet 1986 ; Cf. M. BLACKMAN, W. LEOGRANDE, K. SHARPE, *Confronting Revolution*, Pantheon Books, New York, 1986.

(42) Cf. le rapport de la « Commission de Santa Fe », présentant le problème de l'Amérique latine en termes d'opposition Est-Ouest, cité par I. RAMONET, « La longue guerre occulte contre le Nicaragua », *Le Monde Diplomatique*, février 1987.

(43) La « doctrine Johnson », complétée par la « doctrine Selden » avait dès les années 1960, orienté le « Monroeisme » dans cette direction. La résolution Selden n° 560 de septembre 1965 du Congrès des États-Unis, proclame le droit des États-Unis d'intervenir par tous les moyens sur tout le continent américain contre les « activités subversives ». Cf. G. FOURNIAL, R. LABARRE, *De Monroe à Johnson*, Editions Sociales, 1966.

(44) Discours prononcé devant l'Institut Français des Relations Internationales, in « Focus » (spécial), Violence et situations conflictuelles (sans date).

(45) Discours devant l'Assemblée de l'O.E.A. à Castries, Sainte-Lucie, 4 décembre 1981, *USA-Documents*, Paris.

étant entendu qu'« une puissance étrangère » (sous-entendu à l'Amérique et à l'idéologie libérale) cherche à imposer une idéologie totalitaire ... par le biais de la révolte » (46). La question de la souveraineté des États membres ne se pose que par référence aux menaces extra-continentales.

Dans la continuité de ce « Monroeisme », diverses autres régions du monde sont considérées comme jouant un rôle décisif pour les États-Unis dont l'existence même est mise en jeu.

La doctrine de Monroe avait donné naissance à la notion de « zone vitale de sécurité » permettant aux États-Unis de limiter la souveraineté des États en faisant partie, « chaque fois, selon les mots de Th. Roosevelt, que des défaillances répétées et une carence du pouvoir se traduisaient par un relâchement général des liens de la société civilisée » (47).

C'est une notion équivalente, celle des « zones d'intérêt vital » que la doctrine contemporaine développe sans pour autant exclure toute dimension morale : « Survivre est la Moralité fondamentale » pour la doctrine américaine (Sam Sarkesian) (48). Les États-Unis considèrent qu'eux-mêmes et leurs alliés sont « plus vulnérables que quiconque aux à-coups de la politique internationale et aux tentatives de subversion par la violence » (A. Haig). Ce postulat est fondé sur les menaces de l'U.R.S.S. à l'encontre des « pays qui se trouvent sur les grands axes d'approvisionnement de l'Occident, ou à proximité immédiate de ces livraisons vitales » (49). Les États-Unis sont donc conduits à qualifier certaines régions du Moyen-Orient, d'Afrique et d'Asie de « zones d'intérêt vital » ou « zones d'intérêts sensibles ». Cet « espace vital » nord-américain est ainsi constitué d'un chapelet de voies de communication (50) et de pays jugés nécessaires au commerce et à la sécurité des États-Unis et de leurs alliés. Pour ce vaste ensemble, « l'interdépendance », qui est par ailleurs, « une donnée du monde contemporain » (J. Kirkpatrick), s'impose : les pays de ces « zones » sont pleinement intégrés dans la stratégie des États-Unis, pour qui « l'effort d'assistance dans le domaine de la sécurité » ... doit bénéficier d'une égale priorité » avec l'effort militaire national (A. Haig).

Bien que la liste des États concernés connaisse quelques variations, selon les déclarations officielles (51), et surtout une tendance à l'extension (52), il

(46) Certains se sont demandés si le droit international américain n'était pas comparable au droit intersocialiste, tel qu'il était conçu dans les années 60. Voir K. GRZYBOWSKI, *The socialist Commonwealth of Nations*, Yale University Press, 1964.

(47) Cité par A. ROUQUIÉ, *L'Etat militaire en Amérique Latine*, Le Seuil, 1982, p. 160.

(48) Cité par I. RAMONER, *op. cit.*, *Le Monde Diplomatique*, janvier 1987, p. 8.

(49) Cf. Déclaration de M. A. HAIG, Secrétaire d'Etat, devant la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Représentants, le 18 mars 1981, *USA-Documents*, Paris, 26 mars 1981.

(50) Par exemple, le Golfe de Syrte, qualifié de « baie historique » relevant des eaux intérieures selon la Libye, est pour les États-Unis une zone de haute mer et de libre circulation.

(51) Cf. par exemple, P. VIAUD, « Le défi de l'aigle américain », *Revue Défense Nationale*, janvier 1985, pp. 71 et s.

(52) Toutes les régions du monde tendent, en effet, dans une stratégie « globaliste », à être considérées comme mettant en jeu les « intérêts vitaux » des États-Unis. Ils peuvent impliquer

s'agit essentiellement d'Israël et de l'Égypte pour le Moyen-Orient ; des Emirats pour le Golfe Persique ; de la Grèce, de la Turquie, du Portugal et de l'Espagne pour l'Europe ; pour l'Asie, les « Etats-clés » de la stratégie américaine sont la Corée du Sud et secondairement l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande. Un intérêt particulier est porté au Soudan et à la Tunisie en raison de la proximité de la Libye (53) ainsi qu'à l'Afrique australe dans son ensemble (54). La souveraineté de chacun de ces Etats ne se pose pas dans l'abstrait : elle n'est garantie vis-à-vis de la menace communiste et soviétique que par la collaboration étroite avec les Etats-Unis. L'« indépendance anti-communiste » de ces Etats est donc conditionnée par leur interdépendance avec les Etats-Unis (55). La liberté de mouvement de l'armée américaine elle-même, dans ces « zones d'intérêt vital » est donc de caractère anti-interventionniste. La souveraineté limitée de certains Etats a pour finalité la défense et la promotion de leur souveraineté pleine et entière.

Au-delà des « zones d'intérêt vital » où l'intérêt des Etats-Unis et de ses protégés s'identifient, les Etats-Unis s'estiment dotés de « tout ce qui est nécessaire — sur le plan matériel et spirituel — pour mener le monde vers des temps meilleurs » (H. Kissinger) (56). Les Etats-Unis sont « une source d'espoir et d'inspiration pour tous ceux qui sont privés de leur liberté » (R. Allen) (57), et ils proposent au monde le « modèle » qui seul permet le développement et la liberté : « La véritable cause de la prospérité américaine réside dans l'énergie productive déployée par notre peuple dans le cadre d'un système fondé sur la liberté politique et économique » (R. Allen). L'*American-democracy-style* est donc un produit d'exportation universelle. Toute entrave à sa diffusion, au nom de la souveraineté nationale, provoque un préjudice à l'économie mondiale et fait courir des risques à la paix (dont la cause s'identifie à celle des libertés). Les concepts de développement « endogène » et d'« économie autocentrée », tout comme celui de « voie nationale » spécifique dans le domaine politique, fondés sur le principe de la souveraineté des Etats, sont nocifs.

l'accès à des gisements de matières premières dont dépend la survie de l'économie américaine. Ces « intérêts vitaux » peuvent plus largement consister à préserver l'ordre mondial existant pour assurer la viabilité du système dans son intégralité. « Nous vivons à une époque », souligne le Général D. C. Jones, devant le Congrès en janvier 1981, « où un coup d'Etat, une grande grève, une attaque terroriste ou une guerre éloignée entre voisins peuvent, comme jamais auparavant, déclencher des conséquences mondiales qui affecteraient notre bien-être national et notre sécurité ». Cité par M. T. KLARE, « Une stratégie de défense globale pour l'Amérique Forte », *Le Monde Diplomatique*, septembre 1981, p. 19.

(53) Voir, par exemple, E. CHAÏEB, *La présence américaine dans les pays du Tiers Monde, Exemple de la Tunisie*, Conseil National Culturel Arabe (sans date).

(54) Cf. Benzaoui ABDESSELAM, *La politique américaine en Afrique Australe*, Université d'Alger, 1982.

(55) « L'interdépendance de cette planète est devenue le facteur essentiel de notre diplomatie », H. KISSINGER, Allocution sur les problèmes mondiaux, *Document d'Actualité Internationale*, n° 39, septembre 1976.

(56) *USA-Documents*, n° 7 du 5 août 1976.

(57) Allocution prononcée par R. V. ALLEN, conseiller du Président pour les affaires concernant la sécurité nationale, Hanover, Indiana, le 24 mai 1981, *USA-Documents*, 1^{er} juin 1981.

Si le Président Reagan, dans son discours devant le Parlement britannique du 8 juin 1982, s'engage à « protéger la diversité », H. Kissinger avait déjà précisé antérieurement : « Nous fixons les limites de la diversité » (58).

La souveraineté économique des Etats est limitée dès le XIX^e siècle par le principe de la « Porte-ouverte » (59) que les Etats-Unis ont imposé à l'origine à la Chine (traité de paix, d'amitié et de commerce sino-américain de 1844 et 1858), mais dont la théorie a été développée en 1899 par John Hay, Secrétaire d'Etat (60). Sans mettre en cause officiellement l'intégrité territoriale et politique des Etats en cause, le principe de la « Porte ouverte » exige des Etats concernés le libre accès au marché national et l'égalité des chances commerciales à laquelle doivent se soumettre dans le pays concerné les puissances ayant déjà violé son intégrité.

Ce « libre commerce » paradoxalement imposé par la force est présenté par les Etats-Unis comme un moyen de protéger la souveraineté de l'Etat subordonné par la rivalité commerciale qu'elle crée entre les grandes puissances économiques (61).

Dans les accords de Washington de 1922, qui fixent le statut des Etats du Pacifique, le principe américain de la « Porte ouverte » devient une norme internationale consacrée. Elle permet en fait une régulation commerciale du monde non occidental au bénéfice des Etats-Unis et des puissances européennes.

Aujourd'hui, l'intensification du commerce international et la suppression de toute entrave à son encontre, prônées par les Etats-Unis pour assurer le développement de l'économie mondiale et de la démocratie, s'inscrivent dans la même logique et identifient toujours l'intérêt du commerce américain et celui des autres pays.

Ce modèle universel de développement et de démocratie économique exclut tout protectionnisme qui n'est pour les Etats-Unis que fermeture aux échanges, manifestation d'agressivité et atteinte aux libertés fondamentales (62).

Il est indissociable du « projet démocratique » du Président Reagan, chargeant le gouvernement des Etats-Unis de « promouvoir la croissance de la démocratie dans le monde et de convaincre les peuples d'Amérique

(58) Déclaration devant de hauts fonctionnaires américains à l'occasion d'une réunion consacrée aux moyens de déstabiliser le gouvernement Allende au Chili. Cité par R. J. BARNET et P. KORNBLUH, « Destruction et châtiments au Nicaragua », *Le Monde Diplomatique*, mai 1984, p. 9.

(59) Cf. G. H. SUART, J. B. WHITTON, *Conceptions américaines des Relations internationales*, Centre Européen de la Fondation Carnegie, 1935, pp. 247 et s.

(60) C'est toutefois sous la présidence Mc Kinley en 1898, qu'un document officiel américain (les instructions aux délégués chargés de négocier la paix avec l'Espagne) emploie l'expression « open door ».

(61) Arguments présentés au Japon par T. Harris en 1856.

(62) Pourtant, comme le souligne en 1935 John B. WHITTON, professeur à l'Université de Princeton, à propos des Philippines, lorsque les Etats-Unis consolident leur emprise sur un marché, ils tendent à adopter une politique de « porte fermée » (Cf. *Conceptions Américaines des Relations internationales, op. cit.*, p. 260).

latine, du Tiers-Monde et d'Europe, que le système américain est supérieur au modèle communiste soviétique » (*Wall Street Journal*, 18 mai 1983) (63).

Tout citoyen des États-Unis est, par là même, le porteur et le symbole du message américain au monde : il doit donc bénéficier de prérogatives hors du commun et lorsqu'un État le menace ou lorsqu'un État s'avère incapable d'assurer sa protection, les États-Unis ont le devoir d'intervenir. « Les riches deviennent les otages des pauvres » note G. Liska (64), au plan collectif comme au plan individuel. La souveraineté des États qui portent atteinte à l'intégrité des citoyens américains, particulièrement lorsqu'ils sont diplomates (quelles que soient leurs activités réelles) (65) ne peut être un obstacle à l'action légitime des États-Unis pour en assurer la sauvegarde. Il est logique alors, comme le déclare A. Haig, paraphrasant A. Lincoln, que lorsque « les villageois viennent arracher le mouton aux dents du loup, ce dernier n'a pas à se plaindre que l'on viole sa liberté » (66).

3. — LES MOYENS DE LA DOCTRINE : « UNILATÉRALISME » ET AUTODÉFENSE.

L'effacement du principe de l'égalité souveraineté passe par la mise en exergue de thèmes de ralliement « restaurant la confiance et la croyance » des Américains et mettant la diplomatie des États-Unis « en position de faire concurrence aux Soviétiques idéologiquement ». C'est le Président Carter, puis le Président Reagan qui, avec des moyens différents, ont, après le choc de la guerre du Vietnam, élaboré les légitimations actuelles (et sans doute provisoires) de la doctrine de la souveraineté limitée. Les « droits de l'homme » (avec le Président Carter) et l'antiterrorisme (avec le Président Reagan) apparaissent comme les *moyens* d'un hégémonisme idéologique, au service d'une conception de la souveraineté en rupture avec la conception classique du droit international.

D'abord argument électoral, le thème des droits de l'homme (67), comme

(63) Cf. M. F. TOINET, « L'Amérique de M. Reagan part en croisade pour la démocratie », *Le Monde Diplomatique*, 2 juillet 1983, pp. 3-4.

(64) Cf. G. LISKA, *Russia and World order*, J. Hopkins University Press, Baltimore, 1980, p. 97.

(65) L'exercice des immunités diplomatiques se heurte à l'activité subversive des diplomates des grandes puissances, notamment des États-Unis. Pour ne citer qu'un exemple ancien et confirmé, le coup d'état militaire au Brésil en 1963 a été activement préparé par l'Ambassadeur des États-Unis, Lincoln Gordon, l'un des principaux conseillers de la Commission Trilatérale (pour l'Amérique latine) et par Vernon Walters, qui sera promu général, appartiendra à l'Ambassade des États-Unis à Paris, avant de devenir sous-directeur de la CIA.

(66) Discours de M. A. HAIG, Secrétaire d'État, devant l'O.E.A., à Castries, Sainte-Lucie, le 4 décembre 1981, *USA-Documents*, n° 88.

(67) L'historien A. SCHLESINGER JR remarque que le thème des droits de l'homme n'a pas été développé par M. Carter dans son ouvrage « *Why not the Best?* » ni au long de la première phase de sa campagne électorale (Cf. *Foreign Affairs*, vol. 51, n° 3, 1979). Le thème n'est apparu ensuite que pour assurer les conservateurs se sentant concernés par la politique soviétique à l'égard des Juifs et des dissidents et les libéraux choqués par la situation au Chili ou en Corée du Sud.

celui de l'antiterrorisme (68), sont devenus les composantes d'une doctrine à finalité internationale.

Ils donnent une unité idéologique à ce qui est contradiction : celle se manifestant entre les principes s'appliquant aux affaires intérieures des Etats-Unis et ceux de ses relations extérieures (69). Ils sont supports tactiques d'une doctrine et non buts stratégiques : l'affaire de « l'Iranganate » (révélant que la dénonciation de l'Etat iranien, membre de « la Confédération des Etats terroristes » avec la Libye, la Corée du Nord, etc ..., se « conciliait » avec un soutien militaire) en apporte la confirmation (70). Comme le souligne l'ancien Attorney General des Etats-Unis Ramsay Clark (71), à la suite des analyses de Chomsky sur la propagande américaine, la capacité des Etats-Unis (grâce à leur puissance matérielle) à imposer dans les relations internationales leurs propres concepts et à maîtriser la langage international, permet de placer la controverse idéologique internationale sur le terrain qu'ils choisissent, les plaçant ainsi en position de force.

Au plan scientifique, il est admis que les concepts de « droits de l'homme » ou de « terrorisme » ont un contenu controversé. Dans les relations internationales, les Etats-Unis ont le pouvoir d'en user à discrétion en imposant leur propre définition (pour les droits de l'homme [72]) ou leur absence de définition (pour le terrorisme [73]) : comme le souligne le Président Carter

(68) L'antiterrorisme est au cœur de la « doctrine Shultz », ancien directeur de la CIA en 1976, Secrétaire d'Etat du Président Reagan, pour qui les forces de la démocratie sont menacées par une offensive globale lancée par les forces du terrorisme, c'est-à-dire par des Etats ou mouvements révolutionnaires alliés de l'URSS. Dès 1961, le *Washington Post* écrit : « De toutes les candidatures présidentielles de ces dernières années et peut-être depuis toujours, la candidature de l'ancien directeur de la CIA Bush est bien celle qui a attiré le soutien de la communauté du renseignement ». *Newsweek* rappelle que ses conseillers avaient souvent appartenu à la CIA (par exemple, Ray S. Cline, Sayre Stevens, Sid Graybeal, etc ...). Le Secrétaire d'Etat adjoint à la Défense du Président Reagan, Frank C. Carbucci, était déjà directeur adjoint de la CIA, etc ... (Cf. D. SCHMIDT, « Retour en force de la CIA », *Le Monde Diplomatique*, août 1984, p. 6). On peut rapprocher l'apparition du thème antiterroriste et l'influence des services de renseignements dans l'administration Reagan.

(69) Divers services et centres de recherches sont mobilisés pour élaborer les doctrines « utilitaires » au service de la politique des autorités américaines. Outre ceux de la CIA (Cf. V. MARCHETTI, *The CIA and the cult of Intelligence*, Londres, 1974), il faut citer le Center for Strategic and International studies de l'Université Georgetown, l'Heritage Foundation, Revolution and Peace de l'Université Stanford, la Hoover Institution on War, etc ...

(70) L'attitude différenciée des Etats-Unis à l'égard des Etats socialistes est aussi significative : c'est ainsi que la Roumanie, qui « encouragerait la libéralisation politique », et « ferait preuve d'une plus grande ouverture », bénéficie d'une plus grande indulgence que la Bulgarie ou la RDA, « séides de l'URSS », « violeurs des droits de l'homme » et « entraîneurs de terroristes ». Discours prononcé par le vice-président Bush, devant les membres de l'Association autrichienne de politique étrangère, Vienne, 21 septembre 1983. La politique des Etats-Unis vis-à-vis de l'Europe centrale et orientale, *USA-Documents*, n° 49.

(71) Intervention au *Colloque international sur la question du terrorisme*, International Progress Organisation, Genève, 19-21 mars 1987.

(72) R. ALLEN souligne, par exemple, que : « la prétendue notion de droits économiques et sociaux ... est l'une des causes principales de la confusion intellectuelle qui empoisonne tant de discussions à propos des droits de l'homme », *USA-Documents*, 1^{er} juin 1981.

(73) Implicitement les déclarations officielles des Etats-Unis limitent le terrorisme international au seul terrorisme individuel et de groupes arabe et « pro-communiste ». Cf., par

lui-même en 1978, les Etats-Unis ont ainsi pu asseoir « sur une base morale leur politique étrangère » (74).

La rhétorique des droits de l'homme a façonné dogmatiquement l'opinion publique internationale mais est demeurée l'outil nuancé d'une stratégie globale pour le Département d'Etat (75).

Progressivement, c'est l'antiterrorisme qui, se substituant — partiellement — au thème des droits de l'homme, qui ne « sauraient constituer le principal objectif de la politique étrangère des Etats-Unis », selon R. Allen (1981) (76), devient le fondement essentiel d'une diplomatie et d'une doctrine attentatoires au principe de la souveraineté (77). Le terrorisme, « grave menace pour les Etats-Unis », selon le Département d'Etat (78), « constitue le préalable indispensable » au soutien apporté aux droits de la personne (79). Il est à l'origine d'une « nouvelle » doctrine d'intervention américaine, celle des « conflits de faible intensité » englobant différents types d'opérations militaires ne prenant pas en considération le principe de la souveraineté des Etats : la « défense active » contre le terrorisme et le soutien aux guérillas anticommunistes dans le Tiers-Monde. En tant que chef de file des forces démocratiques, les Etats-Unis ont en effet non seulement la responsabilité de résister à la menace terroriste, mais aussi celle de la neutraliser en utilisant le degré de force militaire qui se révèle nécessaire à l'encontre des Etats eux-mêmes qui soutiennent ce terrorisme. Il convient aussi « par responsabilité morale » d'aider les « révolutions démocratiques » menées par « les combattants de la liberté », contre le « despotisme communiste » (G. Shultz, février 1985) (80). « Je ne vois pas pourquoi, déclare en 1980 le Président Reagan à propos de l'UNITA qui combat le gouverne-

exemple, « Le terrorisme : une grave menace pour les Etats-Unis et pour le monde ». Communiqué du Département d'Etat, novembre 1984, *USA-Documents* 22/84.

(74) Cité par CAO HUY THUAN, « Droits de l'Homme et réalisme : où s'arrêtent les intérêts de l'Amérique? », *Le Monde Diplomatique*, novembre 1980.

(75) Le Département d'Etat a pris soin de préciser que toute défense des droits de l'homme devait s'arrêter là où les intérêts des Etats-Unis étaient en jeu. Un certain nombre de concepts sont venus préciser le contenu concret de la « diplomatie des droits de l'homme ». Celui du « cas par cas » (la préoccupation de la sécurité et les objectifs économiques doivent parfois l'emporter) ; celui de « souplesse » (la suppression de l'aide aux dictatures risque de pénaliser les « personnes nécessiteuses » et « innocentes ») ; celui de « pression discrète » (« la persuasion amicale » est parfois la plus efficace), etc ... Ces « nuances » ainsi que la pratique du Président Carter (soutien au Chah d'Iran, au régime sud coréen, incertitudes à l'égard de Somoza, etc ...) ont créé les conditions de la « distinction reaganienne » entre les « régimes autoritaires » et les « régimes totalitaires », ne pouvant être traités selon les mêmes modalités.

(76) Allocution prononcée par R. V. ALLEN, conseiller du Président, *op. cit.*, *USA-Documents*, 1^{er} juin 1981.

(77) Cf. R. CHARVIN, « Conception occidentale du terrorisme et manipulation de l'opinion », *Colloque international sur la question du terrorisme*, I.P.O., Genève, 1987, publication en préparation.

(78) Allocution prononcée par R. V. ALLEN, *op. cit.*, *USA-Documents*, 1^{er} juin 1981.

(79) Communiqué du Département d'Etat, novembre 1984, *USA-Documents*.

(80) Cf. Michael T. KLARE « La nouvelle doctrine d'intervention », *Le Monde Diplomatique*, mars 1986, p. 3. et J. KIRKPATRICK, « Les combattants de la liberté », *in Géopolitique*, n° 13, 1986, pp. 5 et s.

ment de l'Angola, et à l'occasion de l'abrogation de l'amendement de 1976 interdisant toute aide militaire clandestine, nous ne devrions pas leur donner des armes » (81).

Pourtant, les Etats-Unis n'admettent pas qu'ils mettent en cause le droit international et certains de ses principes fondamentaux : « aucune activité de l'administration Reagan n'est en rupture avec le droit international », insiste le professeur Harry Almond, juriste conseiller du gouvernement américain ; « les Etats-Unis n'ont jamais utilisé la force armée de façon contraire au droit international et à la Charte des Nations Unies ni menacé d'en user » (82).

Toutefois, le droit international en vigueur comporte, selon les Etats-Unis, d'importantes lacunes et la juridicité de nombreuses normes invoquée par divers Etats est contestable.

La doctrine américaine met l'accent avec une particulière insistance sur le fait qu'il est difficile de définir « le seuil de normativité », c'est-à-dire « le point de passage du non juridique au juridique ». Le scepticisme est de règle vis-à-vis du droit international général (83). Déjà en 1970, le Secrétaire d'Etat Rogers, devant la Société américaine de droit international, déclarait : « L'honnêteté nous contraint à dire que, dans un avenir immédiat, nul ordre juridique international, même restructuré, ne pourrait favoriser la solution de la plupart des conflits majeurs ... » (84).

Quant aux Nations Unies, à l'origine de l'élaboration de nouvelles normes et source d'une réaffirmation constante du principe de l'égalité souveraineté, elles sont l'objet d'un procès constant. Il est éloigné le temps où les Etats-Unis pouvaient user de certaines dispositions de la Charte, élaborées par et pour les seuls Etats-Unis, comme par exemple les articles 82 et 83 (sur « la tutelle stratégique ») (85). Au contraire, les Nations Unies mettent en évidence les contradictions de la politique des Etats-Unis et les principes que la majorité des Etats entendent imposer. Depuis une décennie, le Comité de décolonisation de l'O.N.U., par exemple, adopte régulièrement chaque année des résolutions en faveur de l'autodétermination et de l'indépendance de Porto-Rico, ce qui conduit les Etats-Unis à s'orienter vers un

(81) Cité par D. JOHNSTONE, « Une nouvelle stratégie impériale », *Le Monde Diplomatique* 1980.

(82) Cf. H. ALMOND, Professor of international law, National War College, Washington, in The Reagan administration, *Foreign Policy*, I.P.O., Vienne, 1984, pp. 433-434.

(83) La doctrine européenne est visiblement très influencée par le relativisme américain vis-à-vis du droit international général dont le contenu « idéologique » suscite une réaction négative alors que le droit communautaire, par exemple, permet le maintien d'une approche positiviste.

(84) Cité par C. ZORGBIBE, « Etats-Unis : de l'idéalisme wilsonien à la 'Realpolitik' », *Le Monde Diplomatique*, mars 1976, p. 18.

(85) Exemple cité par G. DE LACHARRIÈRE in *La politique juridique extérieure*, op. cit., p. 69 et concernant en fait certaines îles du Pacifique. Voir aussi sur cette question, J. FOSTER DULLES, *War and Peace*, The Mac Millan Co, New York, 1950, p. 79.

statut de « république associée », c'est-à-dire vers une institutionalisation de la souveraineté limitée pour la possession américaine des Caraïbes (86).

L'arrêt du 27 juin 1986 de la Cour Internationale de Justice de La Haye condamne les Etats-Unis pour violation de la légalité internationale au préjudice du Nicaragua, et en particulier pour violation du principe fondamental pour le droit coutumier et le *jus cogens* de la souveraineté. La Cour Internationale de Justice « fait apparaître, comme le note M. Chemillier-Gendreau, que certains principes fondamentaux sont incontournables » (87).

C'est pourtant par le contournement de certains principes juridiques qui semblaient les mieux établis, que les Etats-Unis entendent promouvoir leur doctrine de la souveraineté limitée.

L'interprétation unilatérale à laquelle procèdent les Etats-Unis concerne essentiellement la notion de légitime défense. Elle se fonde sur l'argument clé que la Charte des Nations Unies « n'a pas été conçue pour protéger des dictatures répressives expansionnistes ou des empires » (J. Kirkpatrick) (88), c'est-à-dire les ennemis des Etats-Unis. Ces « dictatures », selon l'appréciation américaine, n'ont aucune légitimité car celle-ci « dépend du consentement des gouvernés et du respect des droits fondamentaux inaliénables ». « Un gouvernement n'est pas légitime simplement parce qu'il existe » (J. Kirkpatrick). Ces régimes sont sous le contrôle coercitif d'autres Etats (par le biais de troupes et de conseillers étrangers) qui commettent eux-mêmes des ingérences dans leurs affaires intérieures. Cette présence étrangère internationalise la lutte interne pour le pouvoir : de ce fait, « si les dirigeants clients ont le droit de demander une aide extérieure pour garder le pouvoir, argumente J. Kirkpatrick, les citoyens privés de leurs droits ont le droit de demander une aide extérieure afin de les regagner » (89). En conséquence, l'article 51 (qui affirme le « droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective », en cas d'agression armée) fonde le droit à recourir à la force. « Affirmer que la force est la force, c'est refuser de faire la différence entre la force qui libère et la force qui assujettit » (J. Kirkpatrick).

Les interventions des Etats-Unis à la Grenade et au Nicaragua sont justifiées à la fois par l'intérêt et la sécurité nationale des Etats-Unis qui sont en jeu et le droit des peuples concernés à l'indépendance, l'autodétermination et au rétablissement des droits civils et politiques. Comme en 1965 à l'occasion de l'affaire de Saint-Domingue, les Etats-Unis, dans les années 80, arguent du caractère « anti-interventionnistes » de leurs interventions : la violation de la souveraineté de la Grenade ou du Nicaragua ne peut être

(86) La Commission de l'Intérieur de la Chambre des Représentants en mai et juillet 1986 semble en effet s'orienter vers une évolution plus « libérale » de « l'Etat libre associé », Cf. J. L. MENDEZ, « Vers un statut de 'République associée' pour Porto Rico ? », *Le Monde Diplomatique*, janvier 1987, p. 11.

(87) Cf. CHEMILLIER-GENDREAU, « Comment la Cour de La Haye a condamné les Etats-Unis pour leurs actions en Amérique Centrale », *Le Monde Diplomatique*, août 1986.

(88) Cf. « Les combattants de la liberté », in *Géopolitique*, *op. cit.*, p. 11.

(89) Cf. « Les combattants de la liberté », *op. cit.*, p. 12.

invoquée puisqu'elle n'existe plus en raison du soutien extérieur dont bénéficiait ou bénéficie encore le gouvernement au pouvoir. La limitation provisoire de souveraineté est légitimée par sa finalité qui est la restauration d'une souveraineté effective.

De surcroît, la carence fonctionnelle du Conseil de Sécurité et l'inapplicabilité de l'article 103 de la Charte, dénoncées dès 1958 par les États-Unis lors de l'intervention américaine au Liban (90), fondent la saisine d'organes de sécurité collective régionale, comme ceux, par exemple, de l'O.E.A. (pour Saint-Domingue) ou ceux de l'O.E.C.S. (pour la Grenade) et l'application de normes régionales spécifiques. Selon les États-Unis, il existe une loi régionale spéciale selon laquelle une mesure « préventive de légitime défense » est autorisée dans les Amériques, dans des conditions moins strictes que celles qui sont requises dans d'autres régions » (mémoire du conseiller juridique du département de la justice pour le droit international) (91).

L'appui (y compris armé) que reçoit un « mouvement de libération » en lutte contre un « gouvernement marxiste-léniniste » (comme les « Contras » au Nicaragua ou l'opposition afghane) est donc, selon les États-Unis, conforme à la légalité internationale. La doctrine américaine de la souveraineté limitée réalise ainsi un « retournement » en faveur de l'ordre international établi du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de celui de la licéité du recours à la force armée reconnue aux mouvements de libération nationale.

La zone méditerranéenne offre de nombreux exemples d'usage de la force armée par les États-Unis (92). La destruction d'avions libyens dans le Golfe de Syrte (en août 1981), qui vise (officiellement) à imposer à la Libye les limites de ses eaux intérieures, le détournement d'un avion civil égyptien sans considération de la souveraineté de l'Égypte (octobre 1985) (93), le bombardement des populations civiles des villes de Tripoli (en particulier de la résidence de M. Khadafi) et de Benghazi en Libye (avril 1986), sont qualifiés officiellement d'« opérations de légitime auto-défense ». Le porte-parole du département d'État donne la même qualification au bombardement de l'aviation israélienne contre le siège de l'O.L.P. à Hamam-al-Shatt, près de Tunis (septembre 1985) et refuse de préciser si l'attaque constituait une violation de la souveraineté tunisienne (94).

(90) Cf. R. J. DUPUY, « Agression indirecte et intervention sollicitée. A propos de l'affaire libanaise », *A.F.D.I.*, 1959, p. 431.

(91) Cité par G. DE LACHARRIÈRE, « La politique juridique extérieure », *op. cit.*, p. 79.

(92) Cf. B. RAVENEL, « États-Unis/Israël : le contrôle militaire de la Méditerranée », in *Bulletin d'information*, Mission Permanente de la Ligue des États Arabes, Genève, janvier 1986, pp. 22 et s.

(93) Cf. *Il Manifesto*, 13 octobre 1985.

(94) Quelque temps auparavant, les États-Unis avaient condamné le survol du territoire tunisien par des avions libyens. Par ailleurs, selon les débats parlementaires italiens (*Il Manifesto*, 5 octobre 1985), la base américaine (la plus importante en Méditerranée) de Sigonella semble avoir été utilisée pour le ravitaillement de l'aviation israélienne, sans consultation de l'Italie.

La doctrine américaine de la souveraineté limitée, exceptionnellement admise pour l'Etat israélien, allié privilégié, écarte ainsi implicitement les principes de non-intervention, de non-recours à la force, du droit humanitaire, de la liberté de navigation aérienne, et d'autorité de la chose jugée (puisque tous ces principes sont notamment rappelés dans l'arrêt — ignoré par les Etats-Unis — de la Cour Internationale de Justice : Nicaragua/Etats-Unis du 27 juin 1986).

Au nom de « l'autodéfense légitime » (95), c'est non seulement le principe de la souveraineté, mais le droit international tout entier que les Etats-Unis tendent à mettre à l'écart en prétendant exercer légalement, par « dédoublement fonctionnel » (pour reprendre la formule de G. Scelle) un pouvoir de police politique internationale, que nul ne leur a attribué. C'est, selon l'expression de M. Chemillier-Gendreau (96), « la dérobade de la plus grande puissance mondiale devant l'application du droit » qui est ainsi théorisée.

Que la première puissance mondiale ait pu invoquer, pour légitimer l'occupation d'un Etat souverain comme la Grenade (111.000 habitants), la sauvegarde de l'intégrité physique de citoyens américains (les « menaces » n'ont pas été prouvées) et la longueur de la piste d'atterrissage d'un aéroport en construction (dont l'intérêt économique et non militaire a été reconnu ultérieurement [*International Herald Tribune* du 22 novembre 1983]) (97), exprime, de façon caricaturale, que la doctrine américaine tend vers « cet idéal d'un droit sur mesure, utilisable contre les autres, mais non pas contre soi » (98) et que seuls les Etats-Unis ont les moyens de s'offrir durablement.

Certes, le gouvernement des Etats-Unis n'a pas formulé de manière explicite sa « politique juridique extérieure », visant à se reconnaître à lui-même un statut privilégié, exorbitant du droit commun. La doctrine américaine développée sous l'administration Reagan, prend soin de laisser supposer par la présentation abstraite de ses principes que leur bénéfice pourrait aller à toute une catégorie d'Etats.

Pourtant, une doctrine implicite s'est élaborée, limitant la souveraineté de la plupart des autres Etats.

Peut-être, faut-il y voir l'application de la « théorie de la frontière » de l'historien F. J. Turner (99), considérée souvent aux Etats-Unis comme la « théorie la plus féconde proposée jusqu'ici pour expliquer l'histoire des Etats-Unis » (100). La marche vers l'ouest, vers une ligne de frontière

(95) L'administration Reagan ne fait qu'amplifier la politique de Président Carter, créateur de la « Force de déploiement rapide » et auteur de la directive présidentielle n° 59 (de juillet 1980) disposant que la sécurité des Etats-Unis ne peut être garantie que de manière préventive.

(96) « Comment la Cour de La Haye a condamné les Etats-Unis pour leurs actions en Amérique Centrale », *Le Monde Diplomatique*, août 1986, p. 3.

(97) La C.E.E. a participé à son financement et l'île d'Aruba, dans les Antilles néerlandaises, bien que plus petite que la Grenade, dispose d'une piste équivalente. Voir B. CASSEN, *Le Monde Diplomatique*, décembre 1983, pp. 1, 8 et 9.

(98) Cf. G. DE LACHARRIÈRE, *La politique juridique extérieure*, Economica, 1983, p. 188.

(99) Professeur à l'Université du Wisconsin à partir de 1890.

(100) Cf. J. BARKER, « Frontières mouvantes », in *Dialogue*, Washington, n° 3, 1984, p. 37.

mouvante aurait façonné « l'américanité » et Turner serait toujours actuel lorsqu'il écrivait : « il serait téméraire d'affirmer que la société américaine a totalement épuisé sa faculté d'expansion ... La mobilité a toujours été sa principale caractéristique, et ... il y a fort à parier que le dynamisme américain continuera à exiger plus d'espace pour se donner libre cours ».

Peut-être, la doctrine de la souveraineté limitée n'est-elle simplement que le signe du déclin de l'idéologie juridique qui semble atteindre l'ensemble des États occidentaux.